



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA REPONSE

COMMUNE DE MOISSAC
(Tarn-et-Garonne)

Exercices 2016 et suivants

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	8
1. CARACTÉRISÉE PAR LA RICHESSE DE SON PATRIMOINE ET LA FRAGILITÉ DE SON TISSU SOCIO-ÉCONOMIQUE, LA COMMUNE A MENÉ UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT LIMITÉE MALGRÉ DES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRES	9
1.1. Moissac dispose d'atouts patrimoniaux et touristiques significatifs hérités de son histoire	9
1.1.1. Une commune aisément accessible.....	9
1.1.2. Un patrimoine reconnu et classé	10
1.1.3. Une offre touristique développée.....	10
1.2. Troisième commune de Tarn-et-Garonne en nombre d'habitants, Moissac se caractérise par la fragilité de son tissu socio-économique.....	11
1.2.1. Une démographie dynamique malgré le vieillissement de la population ...	11
1.2.2. Un potentiel démographique limité par des contraintes naturelles	11
1.2.3. Des taux de chômage et de pauvreté très élevés	13
1.3. Si la commune disposait de finances saines, elle a mis en œuvre une politique d'investissement limitée	14
1.3.1. Un périmètre financier centré sur le budget principal	14
1.3.2. Une capacité d'autofinancement satisfaisante, quoiqu'en légère diminution du fait d'un « effet ciseau » des produits et charges de fonctionnement	15
1.3.3. Un investissement limité, concentré sur l'entretien du patrimoine communal, dont la planification pourrait être renforcée.....	21
1.3.4. Un financement des investissements qui s'appuie sur les réserves constituées par la commune.....	23
2. LA COMMUNE A ENGAGÉ UN MOUVEMENT D'INTERNALISATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE POLITIQUES EN FAVEUR DE LA CULTURE, DU TOURISME ET DE LA JEUNESSE	26
2.1. La création de l'office de tourisme intercommunal a conduit la commune à reprendre la gestion directe de plusieurs infrastructures à vocation touristique	26
2.1.1. La reprise de l'abbaye Saint-Pierre de Moissac, un monument emblématique du territoire à préserver et à valoriser	27
2.1.2. La reprise du camping du Bidounet, une infrastructure touristique en développement	29
2.1.3. La reprise du port, des conditions d'exploitation à régulariser.....	30
2.2. La collectivité est engagée dans une dynamique d'internalisation des activités confiées au secteur associatif dans des conditions irrégulières	32
2.2.1. L'internalisation par la commune de la programmation de la saison culturelle, reprise à l'association Moissac Culture Vibrations	33
2.2.2. La nécessaire régularisation des modalités de gestion du centre de loisirs pour les jeunes.....	38

3. LA COLLECTIVITÉ DOIT RENFORCER SES FONCTIONS SUPPORT ET ÉTOFFER L'ENCADREMENT DE SES SERVICES TOUT EN MAÎTRISANT L'ÉVOLUTION DES CHARGES DE PERSONNEL.....	40
3.1. Dans un contexte d'élargissement de son intervention, la commune doit renforcer la professionnalisation de ses fonctions support.....	40
3.1.1. Des obligations à satisfaire en matière de finances	40
3.1.2. Si certains progrès ont été effectués en matière de gestion ressources humaines, de nombreux points de vigilance persistent.....	42
3.2. La collectivité doit s'attacher à concilier le renforcement des fonctions d'encadrement avec la maîtrise de l'évolution des dépenses de personnel	49
3.2.1. Une évolution des effectifs en constante augmentation, qui se caractérise par un recours accru aux contractuels	49
3.2.2. Un affaiblissement de l'encadrement.....	50
3.2.3. Dans un contexte de poursuite des internalisations, l'atteinte des objectifs d'investissement de la commune implique un recours accru à l'emprunt et une vigilance à l'égard de l'augmentation des dépenses de personnel.....	51
ANNEXES.....	57
GLOSSAIRE.....	61
Réponses aux observations définitives.....	62

SYNTHÈSE

La chambre régionale des comptes Occitanie a contrôlé les comptes et la gestion de la commune de Moissac (Tarn-et-Garonne) au titre des exercices 2016 et suivants.

La commune dispose de marges de manœuvre pour mener une politique d'investissement plus ambitieuse susceptible de répondre aux besoins d'un tissu socio-économique fragile

La commune de Moissac présente des caractéristiques contrastées.

En hausse de 8,8 % par rapport à 2008, la population de Moissac compte, en 2019, à 13 378 habitants. Cette tendance s'inscrit dans une dynamique départementale (+ 10,3 %) et régionale (+ 9,5 %) soutenue au cours de la même période. Si la commune dispose d'un patrimoine historique et culturel de valeur lui assurant un rayonnement singulier au sein du territoire, elle doit aussi faire face à la persistance de difficultés socio-économiques dont témoignent des taux de chômage et de pauvreté très supérieurs à la moyenne nationale.

Au regard de ce contexte, la situation des finances communales apparaît satisfaisante tout au long de la période sous revue. En dépit d'une évolution dynamique des charges de gestion, la collectivité a disposé des moyens de mettre en œuvre sa politique d'investissement, centrée sur l'entretien et la rénovation d'un patrimoine immobilier important. Au regard des besoins du territoire, il convient de souligner que certaines marges de manœuvre en matière d'investissement n'ont toutefois pas été utilisées.

La commune a élargi son champ d'intervention à des domaines d'activité autrefois confiés à des partenaires extérieurs, notamment dans les secteurs du tourisme, de la culture et de la jeunesse

Depuis 2016, la gestion communale s'est caractérisée par la reprise en régie d'un nombre important de services publics confiés, parfois depuis plusieurs décennies, à des partenaires extérieurs (entreprises privées, associations, établissement public...). Ce mouvement a notamment concerné des infrastructures touristiques telles que le cloître de l'abbaye Saint-Pierre, le camping municipal ou le port de plaisance. Il a aussi conduit la commune à réinternaliser l'exercice de compétences municipales confiées à des associations dans des conditions irrégulières. C'est le cas notamment de la programmation de la saison culturelle, d'une part, et de la gestion d'une partie des activités du centre de loisirs qui sera reprise en janvier 2023, d'autre part.

Cette orientation, qui a également concerné certaines missions du centre communal d'action sociale, devrait se poursuivre, des projets étant actuellement à l'étude en matière d'accueil de la petite enfance.

Si la collectivité a renforcé sa capacité d'intervention, elle doit s'attacher à maîtriser les risques générés par sa propre croissance

Si la dynamique de remunicipalisation observée permet à la commune d'accroître sa capacité d'action, elle constitue également une source de fragilité potentielle pour la gestion municipale, qui fait désormais face au risque d'une crise de croissance. L'extension des missions exercées a, en effet, entraîné une hausse des effectifs qui n'a toutefois pas été accompagnée par une montée en puissance des fonctions support de la collectivité (finances et ressources humaines). En outre, alors même qu'elle diversifiait ses activités, la collectivité s'est trouvée confrontée à un affaiblissement de son encadrement qui continue d'affecter son fonctionnement.

La collectivité devra davantage maîtriser l'évolution des dépenses de personnel, qui risquent, à moyen terme, de porter atteinte à sa capacité d'autofinancement. Un recours plus important, quoique raisonné, à l'emprunt, sera probablement nécessaire si la commune souhaite mener à bien les projets annoncés dans son plan pluriannuel d'investissement.

RECOMMANDATIONS

(classées dans l'ordre de citation dans le rapport)

1. Mettre en place un suivi des principales opérations pluriannuelles d'investissement de la collectivité en autorisations de programme et crédits de paiement. *Non mise en œuvre.*
2. Évaluer les charges de centralité de la commune relatives à la gestion de l'abbaye Saint-Pierre de Moissac, en lien avec la communauté de communes Terres des Confluences. *Non mise en œuvre.*
3. Régulariser la gestion du port fluvial par la création d'un budget annexe dédié, conformément à l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
4. S'assurer de la conformité des subventions attribuées aux associations aux dispositions de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. *Non mise en œuvre.*
5. Instaurer un dispositif de prévention des conflits d'intérêts à destination des élus du conseil municipal. *Non mise en œuvre.*
6. Valoriser les prestations en nature octroyées aux associations et reporter cette information dans les comptes administratifs, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*
7. Réaliser une cartographie des risques comptables et financiers de la commune en vue de la formalisation d'un plan de contrôle. *Non mise en œuvre.*
8. Régulariser l'octroi des avantages en nature aux agents de la commune. *Non mise en œuvre.*
9. Régulariser les conditions de mise à disposition des agents communaux auprès d'organismes tiers. *Mise en œuvre en cours.*
10. Formaliser des procédures permettant de sécuriser juridiquement les recrutements. *Mise en œuvre en cours.*

Les recommandations et rappels au respect des lois et règlements formulés ci-dessus ne sont fondés que sur une partie des observations émises par la chambre. Les destinataires du présent rapport sont donc invités à tenir compte des recommandations, mais aussi de l'ensemble des observations détaillées par ailleurs dans le corps du rapport et dans sa synthèse.

Au stade du rapport d'observations définitives, le degré de mise en œuvre de chaque recommandation est coté en application du guide de la Cour des comptes d'octobre 2017 :

- Non mise en œuvre : pour les recommandations n'ayant donné lieu à aucune mise en œuvre ; pour les recommandations ayant donné lieu à une mise en œuvre très incomplète après plusieurs suivis ; quand l'administration concernée s'en tient à prendre acte de la recommandation formulée.
- Mise en œuvre en cours : pour les processus de réflexion ou les mises en œuvre engagées.

- Mise en œuvre incomplète : quand la mise en œuvre n'a concerné qu'une seule partie de la recommandation ; pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours n'a pas abouti dans le temps à une mise en œuvre totale.
- Totalement mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles la mise en œuvre en cours a abouti à une mise en œuvre complète ; lorsque la mise en œuvre incomplète a abouti à une mise en œuvre totale.
- Devenue sans objet : pour les recommandations devenues obsolètes ou pour lesquelles le suivi s'avère inopérant.
- Refus de mise en œuvre : pour les recommandations pour lesquelles un refus délibéré de mise en œuvre est exprimé.

INTRODUCTION

Aux termes de l'article L. 211-3 du code des juridictions financières, « par ses contrôles, la chambre régionale des comptes contrôle les comptes et procède à un examen de la gestion. Elle vérifie sur pièces et sur place la régularité des recettes et dépenses décrites dans les comptabilités des organismes relevant de sa compétence. Elle s'assure de l'emploi régulier des crédits, fonds et valeurs. L'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant. L'opportunité de ces objectifs ne peut faire l'objet d'observations ».

Le contrôle des comptes et de la gestion de la commune de Moissac a été ouvert le 24 janvier 2022 par lettre du président de section adressée à M. Romain Lopez, ordonnateur en fonctions. Un courrier a également été adressé le 31 janvier 2022 à M. Jean-Michel Henryot, précédent ordonnateur.

En application de l'article L. 243-1 du code des juridictions financières, les entretiens de fin de contrôle ont eu lieu le 1^{er} juillet 2022.

Lors de sa séance du 13 juillet 2022, la chambre a arrêté des observations provisoires qui ont été transmises à M. Romain Lopez. M. Jean-Michel Henryot, en qualité d'ordonnateur précédent, en a également été destinataire pour la partie afférente à sa gestion. Des extraits les concernant ont été adressés à des tiers.

Après avoir examiné les réponses reçues, la chambre, dans sa séance du 27 octobre 2022, a arrêté les observations définitives présentées ci-après.

1. CARACTÉRISÉE PAR LA RICHESSE DE SON PATRIMOINE ET LA FRAGILITÉ DE SON TISSU SOCIO-ÉCONOMIQUE, LA COMMUNE A MENÉ UNE POLITIQUE D'INVESTISSEMENT LIMITÉE MALGRÉ DES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRES

Territoire contrasté, la commune de Moissac dispose d'attraits touristiques significatifs, souvent hérités de son histoire médiévale (cf. § 1.1). Elle souffre toutefois du manque de diversification de son économie et d'indicateurs socio-économiques particulièrement dégradés (cf. § 1.2). Depuis 2016, la situation des finances communales se maintient à un niveau satisfaisant, au prix d'une politique d'investissement toutefois limitée (cf. § 1.3).

1.1. Moissac dispose d'atouts patrimoniaux et touristiques significatifs hérités de son histoire

1.1.1. Une commune aisément accessible

Située à l'ouest du département de Tarn-et-Garonne, à proximité de la confluence de la Garonne et du Tarn et à 30 km de Montauban, Moissac est accessible par voie routière, ferroviaire et fluviale. L'autoroute des deux mers (A62) la relie à l'axe Bordeaux-Toulouse.

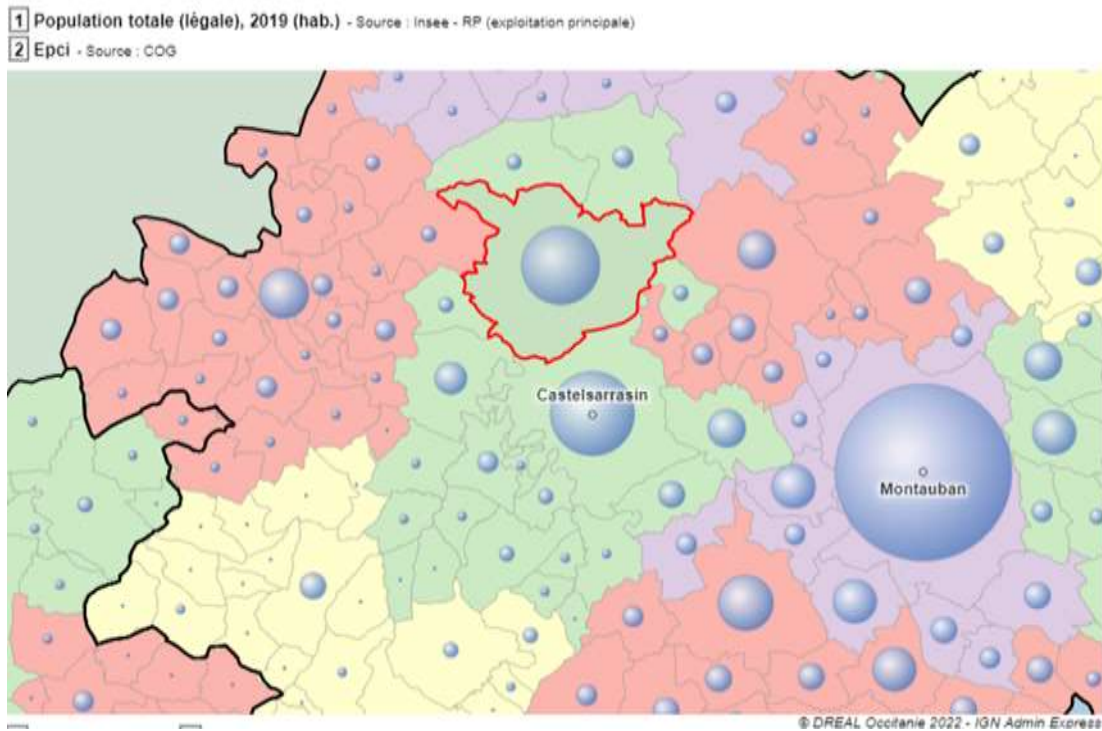
carte 1 : la situation de Moissac au sein du département de Tarn-et-Garonne



Source : france3-regions.francetvinfo.fr

Commune de l'arrondissement de Castelsarrasin, elle est membre de la communauté de communes Terres des Confluences depuis sa création en 2017. Elle en constitue l'une des deux communes centrales, avec Castelsarrasin, ces deux villes représentant à elles deux plus de 65 % de sa population.

carte 2 : la situation de Moissac au sein de la communauté de communes Terres des Confluences, assortie de données démographiques



1.1.2. Un patrimoine reconnu et classé

Héritage historique de ce haut lieu de l'art roman, Moissac possède un patrimoine architectural internationalement reconnu. L'abbaye bénédictine Saint-Pierre de Moissac, notamment célèbre pour son cloître, est inscrite au patrimoine mondial de l'Unesco. Elle comprend d'autres sites architecturaux remarquables tels que les bains gallo-romains de Saint-Martin ou le pont-canal du Cacor, qui permet le passage du canal latéral à la Garonne au-dessus du Tarn. Située sur le chemin de Saint-Jacques de Compostelle, elle bénéficie du passage des pèlerins.

La ville est aussi réputée pour le chasselas, variété de raisin introduite à l'époque médiévale et qui bénéficie aujourd'hui d'une appellation d'origine protégée. À la fin de la première moitié du XXe siècle, Moissac tenta de développer les cures uvales fondées sur les bénéfices sanitaires issus de la consommation de raisin frais. Certains bâtiments, dont le kiosque de l'Uvarium de style art-déco, témoignent de cette époque.

1.1.3. Une offre touristique développée

Pour accueillir les vacanciers, Moissac dispose, au 1^{er} janvier 2021, d'une capacité hôtelière de 102 lits, répartis dans cinq hôtels (deux étoiles et trois étoiles). Le camping municipal trois étoiles, qui peut accueillir jusqu'à 600 personnes, complète l'offre de la commune. La présence de cette capacité d'hébergement, à laquelle il convient d'ajouter le gîte de groupes de l'ancien Carmel, constitue l'un des facteurs du classement de Moissac par la préfecture comme

commune touristique¹. Seule Saint-Antonin Noble Val bénéficie du même classement en Tarn-et-Garonne. La ville de Montauban est, quant à elle, l'unique station classée de tourisme² du département.

Située sur le canal latéral à la Garonne, la commune dispose d'un port de plaisance fluvial à proximité immédiate du cœur de ville. Une écluse permet le passage des embarcations entre le canal et le Tarn.

Implanté au sein de la commune, l'office de tourisme intercommunal « Moissac-Terre des confluences » témoigne du statut de pôle touristique de la cité uvale au sein de la communauté de communes.

1.2. Troisième commune de Tarn-et-Garonne en nombre d'habitants, Moissac se caractérise par la fragilité de son tissu socio-économique

1.2.1. Une démographie dynamique malgré le vieillissement de la population

En hausse de 8,8 % par rapport à 2008 (12 290)³, la population moissagaise compte, en 2019, à 13 378 habitants. Cette tendance s'inscrit dans une dynamique départementale (+ 10,3 %) et régionale (+ 9,5 %) soutenue au cours de la même période.

Représentant environ 5 % de la population de Tarn-et-Garonne, elle en est la troisième commune la plus peuplée, derrière Montauban (61 372 habitants) et Castelsarrasin (14 114 habitants).

La structure de sa population est marquée par une tendance générale au vieillissement. Ainsi, la part de ses habitants de moins de 30 ans est légèrement inférieure à la moyenne départementale (32,4 % contre 33 %) tandis que les plus de 60 ans y sont nettement surreprésentés par rapport à la moyenne des tarn-et-garonnais (31,3 % contre 28,5 %). Leur proportion a d'ailleurs augmenté de 2,5 points en 10 ans. La sous-représentation de la tranche d'âges 15-29 ans s'explique notamment par le départ de jeunes moissagais dans le cadre de leurs études ou de leur recherche d'emplois.

1.2.2. Un potentiel démographique limité par des contraintes naturelles

Le cadre naturel dans lequel s'inscrit la commune limite considérablement ses possibilités d'extension ce qui affecte, *de facto*, son potentiel de développement démographique et économique.

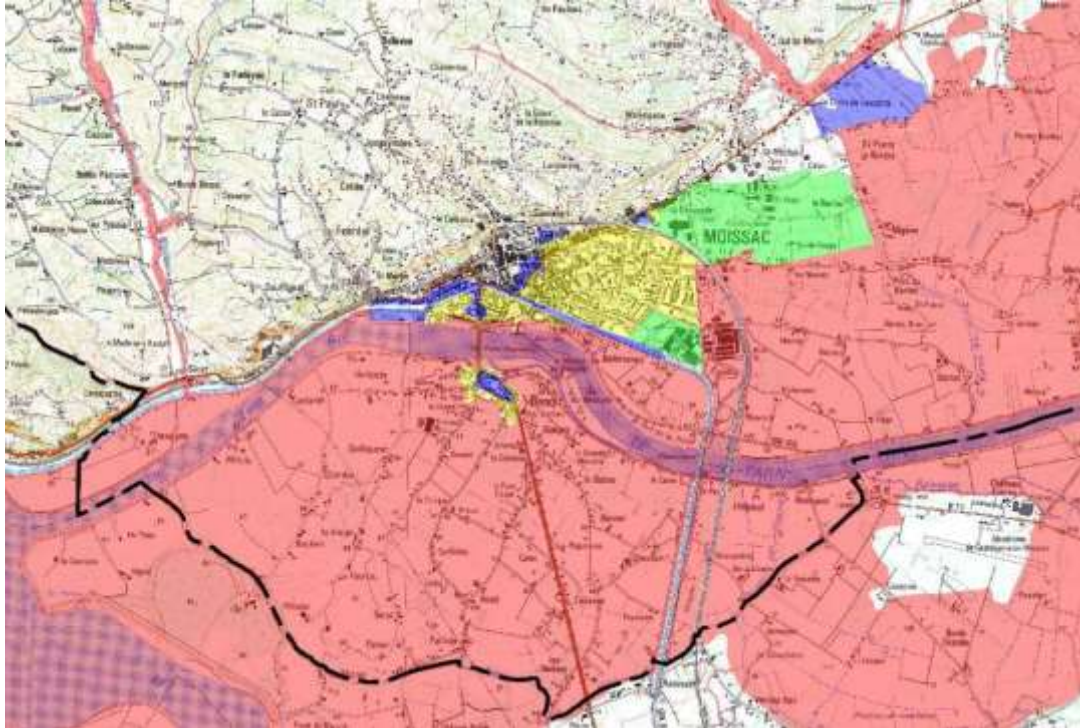
¹ Arrêté préfectoral pris pour une durée de cinq ans sur le fondement des articles L. 133-11 et L. 133-12 du code du tourisme. Cette classification implique le respect des trois critères cumulatifs suivants : la détention d'un office de tourisme classé, l'organisation d'animations touristiques et la détention d'une capacité d'hébergement destinée à une population non permanente.

² Il s'agit du niveau supérieur prévu par les articles L. 133-13 à L. 133-16 du code de tourisme qui distingue les efforts accomplis par une collectivité pour structurer une offre touristique adaptée et un accueil d'excellence. Cette décision est prise par décret, pour une durée de 12 ans.

³ Institut national de la statistique et des études économiques (Insee), dossier complet de la commune en 2019.

La partie sud de la commune est en effet exposée au risque de crue du Tarn⁴. Le plan de prévention des risques d'inondation détermine notamment une « zone rouge » où l'aléa est le plus fort⁵, où toute nouvelle construction significative est interdite.

carte 3 : le zonage du risque d'inondation



Source : plan de prévention des risques d'inondation de la commune

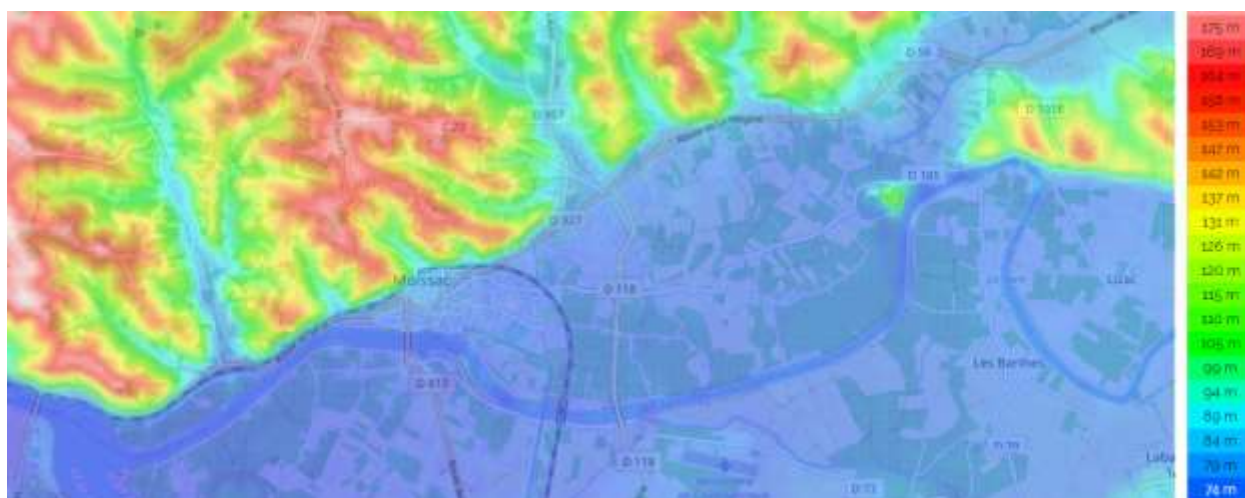
Au nord du centre historique, le relief accidenté constitue une barrière naturelle à l'essor du bâti.

⁴ La crue historique du 3 mars 1930 inonda les trois-quarts de la commune et entraîna le décès de 131 de ses habitants.

⁵ Les différentes couleurs correspondent au zonage suivant :

- la zone rouge, d'aléa fort, où toute nouvelle construction est interdite. Un règlement vient définir les travaux admis ;
- la zone bleue, d'aléa faible à moyen, où certaines constructions sont admises sous conditions ;
- la zone R1 (jaune) : il s'agit des centres anciens ; fortement inondés par la crue historique, certains équipements de quartier y sont cependant autorisés afin de préserver la vie locale ;
- la zone R2 (vert) : les zones d'activités ; fortement inondées par la crue historique de 1930, elles sont désormais protégées par des digues ; on peut y implanter des entreprises et des bureaux.

carte 4 : la topographie de la commune



Source : topographic-map.com

À ces déterminants topographiques s'ajoute la situation préoccupante de la station d'épuration de la commune, dont le sous-dimensionnement, constaté depuis 2016, a conduit les services de l'État à interdire toute construction en secteur d'assainissement collectif, dans l'attente des travaux de mise en conformité de l'infrastructure. Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ancien ordonnateur précise que cette situation a en partie conduit à la création du syndicat mixte Eaux Confluences (SMEC), dans le but de bénéficier de moyens financiers adaptés aux enjeux.

1.2.3. Des taux de chômage et de pauvreté très élevés

Moissac appartient à une zone d'emploi⁶ qui regroupe plus de la moitié des communes du département. L'économie moissagaise repose essentiellement sur les secteurs touristique et agricole qui connaissent, par nature, d'importantes fluctuations saisonnières. En 2019, les actifs représentent 71,2 % de la population âgée de 15 à 64 ans. Au sein de cette tranche d'âge, le taux de chômage s'élève alors à 14,8 %, un niveau très supérieur aux moyennes départementale (10,3 %) et nationale (8,1 %). Les employés et ouvriers représentent 57 % des actifs de la commune.

En 2019, le taux de pauvreté atteint 26 % à Moissac, soit près de 10 points au-dessus de la moyenne de Tarn-et-Garonne et de la moyenne nationale. Deux quartiers de la commune, qui représentent près de la moitié de sa population, bénéficient des dispositifs de la politique de la ville : le centre-ville et le quartier du Sarlac. Elaboré en 2015 pour une durée initiale de cinq ans, le contrat de ville actuel s'appliquera jusqu'en 2023 du fait des deux prorogations décidées par le Gouvernement.

En matière d'habitat, la commune se caractérise par un taux de vacance en augmentation depuis plus de 20 ans. 826 logements (12,3 % à l'échelle de la commune) sont concernés en 2019. La part des locataires parmi les résidents y est aussi supérieure à la moyenne départementale, en lien direct avec un niveau de vie inférieur. S'agissant des mobilités, la voiture demeure le moyen de transport privilégié des moissagais puisque 85 % d'entre eux en détiennent une. L'absence de transports en commun n'offre pas d'alternative collective à ce mode de déplacement individuel.

⁶ Au sens de l'Insee, une zone d'emploi est « un espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent, et dans lequel les établissements peuvent trouver l'essentiel de la main d'œuvre nécessaire pour occuper les emplois offerts ».

1.3. Si la commune disposait de finances saines, elle a mis en œuvre une politique d'investissement limitée

Le cycle de fonctionnement de la commune lui a permis de dégager une capacité d'autofinancement satisfaisante bien que la progression des charges de personnel ait tendu à la réduire progressivement (cf. § 1.3.1). Quantitativement limité, l'investissement de la commune s'est concentré sur les dépenses nécessaires à la préservation d'un patrimoine conséquent (cf. § 1.3.2), en recourant peu à l'emprunt (cf. § 1.3.3).

1.3.1. Un périmètre financier centré sur le budget principal

En 2021, le budget consolidé de la commune s'élève à 17,3 M€, dont 17 M€ au titre du budget principal.

Entre 2016 et 2021, deux événements ont fait évoluer le périmètre financier communal. Le budget annexe relatif à la zone d'activité du Luc a été transféré en 2018 à la communauté de communes Terres des Confluences. En 2021, un budget annexe a été créé afin de retracer l'activité du camping municipal et du port fluvial. À ce jour, la commune dispose de trois budgets annexes.

tableau 1 : périmètre financier de la commune

Libellé budget	Libellé de l'organisme	Nomenclature	Recettes de fonctionnement	
			2021 (en €)	%
Budget principal	Moissac	M14	17 019 655	98,58 %
Budget annexe	Lotisst G ^{al} De Merle - Moissac	M14	0	0,00 %
Budget annexe	Lotisst Belle Ile - Moissac	M14	38 000	0,22 %
Budget annexe	Camping et Port Moissac	M4	206 295	1,19 %
			17 263 950	100,00 %

Source : logiciel Anafti d'après les comptes de gestion

Compte tenu de la faible part représentée par les budgets annexes dans le budget communal, l'analyse financière porte essentiellement sur le budget principal.

tableau 2 : situation financière du budget principal de la commune de Moissac

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2016-2021
Produits de gestion	15 378 512	15 580 765	15 619 115	16 085 538	15 539 907	16 121 763	94 325 600
- Charges de gestion	12 498 795	12 658 351	12 821 211	13 293 305	13 189 048	13 478 071	77 938 781
+/- Résultat financier	- 351 574	- 296 738	- 267 021	- 235 221	- 201 600	- 194 325	- 1 546 480
+/- Résultat exceptionnel	19 660	26 213	63 840	507 594	23 829	620	641 757
= CAF brute	2 547 803	2 651 889	2 594 722	3 064 606	2 173 089	2 449 986	15 482 095
- Annuité en capital de la dette	1 327 720	1 372 469	1 386 885	1 349 677	1 263 423	1 169 012	7 869 187
= CAF nette ou disponible	1 220 083	1 279 420	1 207 837	1 714 929	909 666	1 280 974	7 612 908
+ Recettes d'inv. hors emprunt	1 286 516	1 609 980	1 490 932	1 157 923	1 234 608	1 502 089	8 282 048
= Financement propre disponible	2 506 599	2 889 400	2 698 769	2 872 852	2 144 274	2 783 063	15 894 956
- Dépenses d'équipement	3 133 220	2 678 558	3 543 346	3 379 728	2 575 866	2 788 203	18 098 922
- Subventions d'équipement	295 830	279 318	537 354	807 172	977 718	371 491	3 268 883
- Participations et inv. financiers	0	154 732	0	- 244 685	- 47 990	52 010	- 85 933
= Besoin (-) ou capacité (+) de financement	- 922 452	- 223 209	- 1 381 930	- 1 069 364	- 1 361 320	- 428 642	- 5 386 917
+ Nouveaux emprunts de l'année	0	1 300 000	1 000 000	0	1 000 000	1 100 000	4 400 000
= Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement net global	- 922 452	1 076 792	- 381 930	- 1 069 364	- 361 320	671 358	- 986 917
+ Transfert ou intégration de résultats par opération d'ordre non budgétaire			- 854 845	362 078			
Fonds de roulement net global	3 973 112	5 049 904	3 813 129	3 105 844	2 744 523	3 415 881	-

Source : CRC, logiciel AnaFi à partir des comptes de gestion

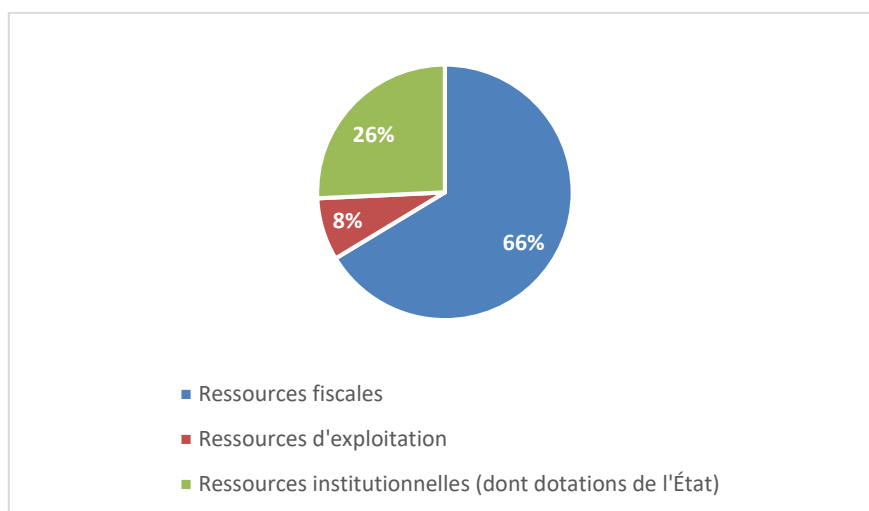
1.3.2. Une capacité d'autofinancement satisfaisante, quoiqu'en légère diminution du fait d'un « effet ciseau » des produits et charges de fonctionnement

Entre 2016 et 2021, la situation financière communale est marquée par un « effet ciseau », caractérisé par une croissance des charges de fonctionnement (7,8 %) plus rapide que celle des produits (4,8 %), notamment du fait de l'augmentation significative des dépenses de personnels (16,9 %).

1.3.2.1. Des produits de gestion en légère augmentation du fait de ressources fiscales dynamiques

Les produits de gestion ont pour but de financer le fonctionnement courant de la commune. Au cours de la période, ces ressources ont progressé de 4,8 %, s'élevant à 94,3 M€, répartis comme suit :

graphique 1 : répartition des produits de gestion de la commune entre 2016 et 2021



Source : CRC, logiciel Anafi à partir des comptes de gestion

tableau 3 : évolution 2016-2021 des produits de gestion

en M€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var* 2021-2016		Var* 2021-2017	
							€	%	€	%
Ressources fiscales propres	7,36	6,51	6,68	6,84	6,71	6,91	- 0,45	- 6,1 %	0,40	6,1 %
+ Fiscalité reversée	2,94	3,77	3,76	3,70	3,70	3,69	0,74	25,3 %	- 0,09	- 2,3 %
= Fiscalité totale (nette)	10,30	10,28	10,44	10,54	10,41	10,60	0,29	2,8 %	0,31	3,0 %
+ Ressources d'exploitation	1,06	1,44	1,29	1,49	0,97	1,21	0,15	14,5 %	- 0,23	- 15,9 %
+ Ressources institutionnelles	4,02	3,85	3,87	4,06	4,16	4,31	0,30	7,4 %	0,46	11,9 %
= Produits de gestion	15,38	15,58	15,62	16,09	15,54	16,12	0,74	4,8 %	0,54	3,5 %

Source : CRC, logiciel Anafi à partir des comptes de gestion

Si les ressources fiscales constituent le principal produit de la commune, leur proportion est plus faible dans le budget de Moissac que dans celui des communes de sa strate démographique (10 000 - 20 000 habitants). Le produit des impôts locaux perçu par la commune, rapporté au nombre d'habitant, est 9 % inférieur à la moyenne.

Cela s'explique en partie par les choix opérés par la commune, notamment s'agissant de la taxe d'habitation, dont le taux, qui s'applique sur de faibles bases, est inférieur à la moyenne (cf. annexe 1).

Cette sous-représentation des produits fiscaux dans le budget de la commune s'analyse aussi comme une conséquence du contexte socio-économique moissagais. Ainsi, la taxe sur le foncier bâti, malgré un taux de 30,03 % supérieur à la moyenne (22,56 % en 2020), rapporte un produit par habitant inférieur à la moyenne nationale (- 5 % en moyenne), du fait de la seule faiblesse des bases fiscales (cf. annexe 2).

En compensation de cette faiblesse relative des ressources fiscales, la commune reçoit de la part de l'État des dotations supérieures à celles des communes de population comparable. C'est notamment le cas de la plus importante d'entre elles, la dotation globale de fonctionnement (DGF), dont le montant perçu par la commune, rapporté au nombre d'habitants, se situe près de 20 % au-dessus de la moyenne (cf. annexe 3).

En conclusion, la progression globale de 4,8 % des produits de fonctionnement correspond à une augmentation de 743 251 € entre 2016 et 2021. Toutefois, compte tenu de la modification⁷ intervenue dans la répartition de la fiscalité locale à compter de la création de la communauté de communes en 2017, il convient de ne pas tenir compte de la spécificité de l'exercice 2016 et d'analyser l'évolution des produits de gestion sur la période 2017-2021. À cet égard, l'ancien ordonnateur fait valoir que la réforme de la taxe d'habitation et les transferts de ressources liés à la création de la communauté de communes ont contribué à limiter les marges de manœuvre financières de la commune.

Ainsi, la progression 2017-2021 de 3,5 % des produits de gestion provient essentiellement de la hausse des ressources institutionnelles (+ 459 284 €) et du dynamisme des ressources fiscales propres. Ces dernières connaissent une progression significative (+ 397 233 €) en dépit de leur faiblesse relative⁸ dans le budget de la commune.

Les ressources d'exploitation, elles, diminuent sous l'effet de la baisse du remboursement du personnel mis à disposition (reprise en régie du camping, dissolution du syndicat eau et assainissement) et de recettes d'utilisation du domaine perçues au seul titre de 2017 (versement à la commune des recettes encaissées par l'établissement public industriel et commercial (EPIC) office de tourisme pour la billetterie du cloître).

La fiscalité reversée diminue également mais dans une moindre mesure (- 85 339 €). Il s'agit essentiellement de la baisse de l'attribution de compensation⁹ entraînée par des transferts de compétences et des ajustements à faible impact financier.

⁷ À compter de 2017, la communauté de communes perçoit pour l'ensemble de ses communes membres l'ex-part départementale de la taxe d'habitation. Les communes membres, dont Moissac, perdent donc le bénéfice de cette imposition mais perçoivent en contrepartie une attribution de compensation plus importante qu'en 2016. L'attribution de compensation 2017 de la commune de Moissac est ainsi augmentée de 1,2 M€ au titre de l'ex part départementale de taxe d'habitation, mais également diminuée des retenues opérées dans le cadre des transferts de compétences en matière de tourisme et de zones d'activité économiques.

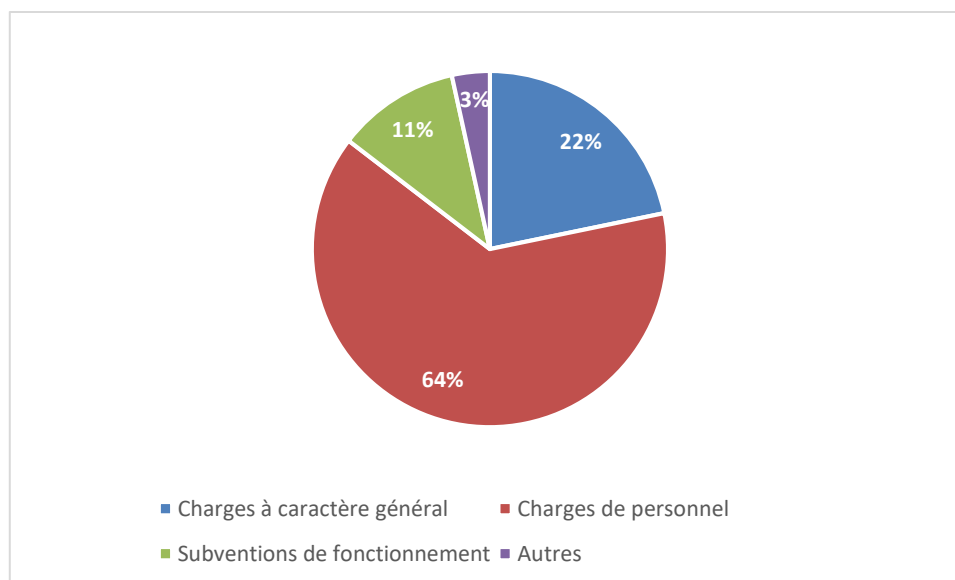
⁸ En comparaison avec la strate.

⁹ L'attribution de compensation versée à Moissac par l'intercommunalité a pour but d'assurer la neutralité des transferts de ressources fiscales et de charges à l'intercommunalité.

1.3.2.2. Des dépenses de personnels très dynamiques qui ont stimulé la croissance des charges de gestion de la commune

Les charges de gestion de la commune se sont élevées à 78 M€ entre 2016 et 2021, progressant de 7,8 %. Elles se répartissent comme suit :

graphique 2 : répartition des charges de gestion de la commune entre 2016 et 2021



Source : CRC, logiciel Anafi à partir des comptes de gestion

La hausse des charges entre 2016 et 2021 s'explique principalement par l'augmentation des dépenses de personnel (+ 16,9 %). En 2021, les charges de personnel ont représenté 66 % des charges de gestion, ce qui caractérise une situation de forte rigidité des charges. Alors que celles-ci représentaient 48,5 % des produits de gestion en 2016, ce ratio s'est élevé à 54,7 % en 2021.

Les subventions de fonctionnement versées par la commune diminuent de 13,4 % entre 2016 et 2021. Ce recul global est marqué par de fortes variations intervenues au cours de la période. Ces dépenses ont ainsi connu une croissance importante entre 2016 et 2020 (+ 28,3 %) avant d'enregistrer une baisse très significative en 2021 (- 32,5 %), du fait de la réduction conjointe des subventions versées aux associations et au centre communal d'action sociale (CCAS).

Les charges à caractère général ont été réduites de 5,1 % au cours de la période, notamment en raison de la rationalisation de certaines procédures d'achat public.

tableau 4 : évolution 2016-2021 des charges de gestion

En M€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2021-2016	Évolution
Charges à caractère général	3,1	2,8	2,7	2,9	2,5	3	- 0,1	- 5,1 %
+ Charges de personnel	7,6	8	8,1	8,5	8,5	8,9	1,3	16,9 %
+ Subventions de fonctionnement	1,3	1,4	1,6	1,5	1,7	1,2	- 0,1	- 13,4 %
+ Autres charges de gestion	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,1	7,9 %
= Charges de gestion	12,5	12,7	12,8	13,3	13,2	13,5	1	7,8 %

Source : CRC, logiciel Anafi à partir des comptes de gestion

1.3.2.3. Une capacité d'autofinancement satisfaisante quoiqu'en légère diminution

La capacité d'autofinancement (CAF) est la variable déterminante dans l'équilibre financier. Elle résulte de l'aptitude d'une commune à générer des ressources *via* son cycle d'exploitation, qui permettront de contribuer au financement des investissements.

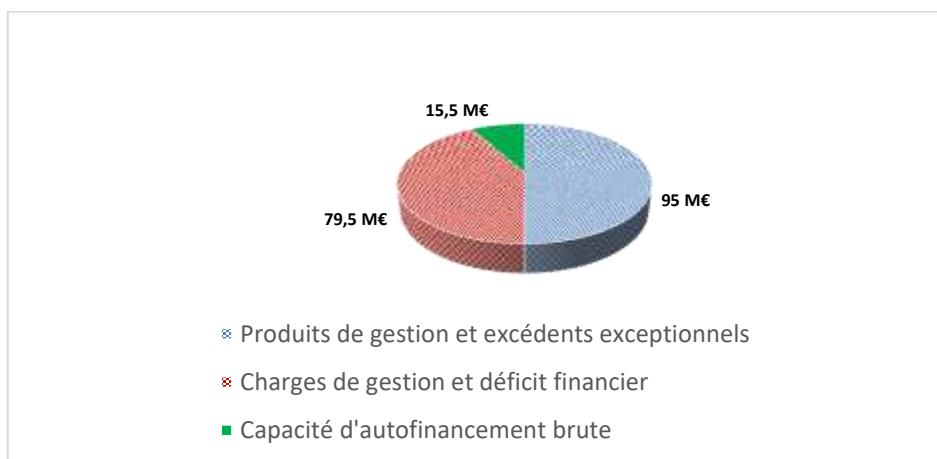
Entre 2016 et 2021, la commune a généré une CAF brute de 15,5 M€. Représentant en moyenne 16,4 % des produits de gestion de la collectivité, elle se situe à un niveau satisfaisant. Au cours de cette période, la CAF brute tend cependant à légèrement diminuer (- 3,8 %), du fait de « l'effet ciseau » mentionné ci-avant.

Si sa valeur annuelle oscille généralement autour de 2,5 M€ sur la période contrôlée, deux exercices s'écartent notablement de ce montant moyen.

En 2019, cet indicateur s'est élevé à 3,1 M€, du fait d'un résultat exceptionnel particulièrement important engendré par l'émission d'un titre de recettes d'environ 450 000 € à l'encontre d'un assureur pour l'indemnisation d'un sinistre sur l'église de Saint-Amans. Cette somme, non encaissée, a fait l'objet d'une annulation par la justice administrative pour vice de forme, l'ordonnateur ayant fait part à la chambre de son souhait d'en émettre un nouveau du même montant.

En 2020, la crise sanitaire a entraîné une contraction des produits de gestion de la commune, notamment de ses ressources d'exploitation, qui a affecté sa CAF (2,2 M€ en 2020).

graphique 3 : la formation de l'autofinancement brut de 2016 à 2021



Source : CRC, logiciel Anafi à partir des comptes de gestion de la commune

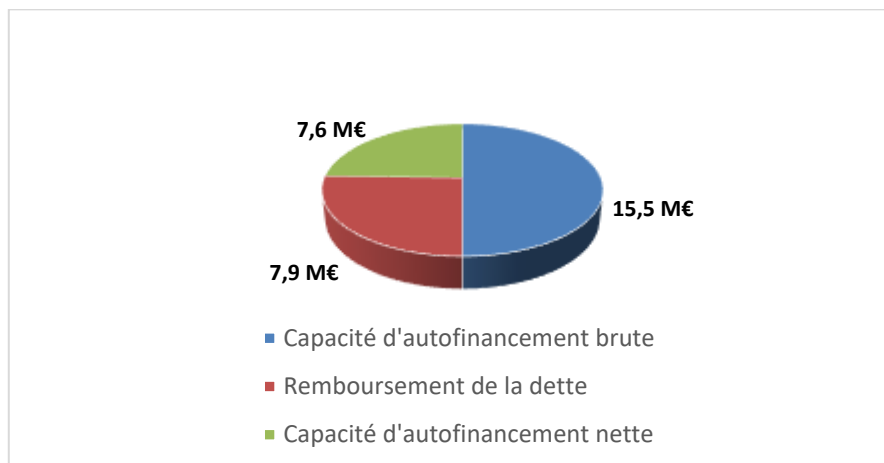
tableau 5 : évolution 2016-2021 de la CAF brute de la commune

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Produits de gestion	15 378 512	15 580 765	15 619 115	16 085 538	15 539 907	16 121 763	94 325 600
- Charges de gestion	12 498 795	12 658 351	12 821 211	13 293 305	13 189 048	13 478 071	77 938 781
+/- Résultat financier	- 351 574	- 296 738	- 267 021	- 235 221	- 201 600	- 194 325	- 1 546 480
+/- Résultat exceptionnel	19 660	26 213	63 840	507 594	23 829	620	641 757
= CAF brute	2 547 803	2 651 889	2 594 722	3 064 606	2 173 089	2 449 986	15 482 095

Source : CRC, logiciel Anafi, à partir des comptes de gestion

La CAF nette représente le reliquat d'autofinancement disponible après remboursement de l'annuité de la dette. Si elle est trop faible de façon pérenne, voire négative, la soutenabilité d'une politique d'investissement est compromise.

graphique 4 : la formation de l'autofinancement net entre 2016 et 2021



Source : CRC, logiciel Anafi à partir des comptes de gestion

En dépit de l'inflexion à la baisse de la CAF brute, la CAF nette a très légèrement progressé sur la période, du fait de la diminution progressive des remboursements annuels du capital de la dette.

tableau 6 : évolution 2016-2021 de la CAF nette de la commune¹⁰

en M€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
CAF brute	2,5	2,6	2,6	3,1	2,2	2,4	15,5
- Annuité en capital de la dette	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	7,9
= CAF nette ou disponible	1,2	1,3	1,2	1,7	0,9	1,3	7,6

Source : CRC, logiciel Anafi, à partir des comptes de gestion

Alors que ses ressources et dépenses de fonctionnement se situent à un niveau inférieur à celui des communes de sa strate démographique, Moissac a dégagé une CAF relativement supérieure, ce qui lui a permis de mobiliser, sur la période, 7,6 M€ au bénéfice de ses projets d'investissement.

tableau 7 : l'autofinancement de Moissac par rapport aux communes de sa strate démographique¹¹ entre 2016 et 2021

Moissac / Moyenne des communes de la strate 10 000 - 20 000 hab.	Produits de fonctionnement	Charges de fonctionnement	CAF brute	CAF nette
En € par habitant	91 % de la moyenne de la strate	92 % de la moyenne de la strate	106 % de la moyenne de la strate	Égale à la moyenne de la strate
En % des produits CAF	-	-	115 % de la moyenne de la strate	109 % de la moyenne de la strate

Source : impots.gouv.fr

¹⁰ Les arrondis opérés sur les montants peuvent faire apparaître une légère différence dans le résultat de CAF nette obtenu par soustraction.

¹¹ Le tableau se lit ainsi : entre 2016 et 2021, le ratio moyen CAF nette / produits de fonctionnement de Moissac correspond à 91 % du ratio moyen des communes de la strate démographique 10 000 - 20 000 habitants.

1.3.3. Un investissement limité, concentré sur l'entretien du patrimoine communal, dont la planification pourrait être renforcée

1.3.3.1. Un investissement inférieur aux communes comparables

Entre 2016 et 2021, la commune a consacré 21,4 M€ à ses dépenses d'investissement (dépenses et subventions d'équipement). Ce niveau d'investissement est 12 % inférieur aux communes de population comparable (cf. annexe 4). Cet écart est supérieur à celui constaté pour les produits et les charges de fonctionnement. Il est d'autant plus significatif que la commune parvient à dégager un autofinancement important compte tenu de ses ressources.

tableau 8 : dépenses d'investissement de la commune entre 2016 et 2021

En M€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total 2016-2021
Dépenses d'équipement	3,1	2,7	3,5	3,4	2,6	2,8	18,1
+ Subventions d'équipement, y compris au titre des attributions de compensation	0,3	0,3	0,5	0,8	1	0,4	3,3
= Investissement	3,4	3	4,1	4,2	3,5	3,2	21,4

Source : CRC, logiciel Anafi à partir des comptes de gestion

1.3.3.2. Un investissement peu orienté vers des projets nouveaux

L'investissement de la commune est principalement orienté vers des dépenses d'entretien de son patrimoine, de rénovation de la voirie et de renouvellement de matériels.

Une projection réalisée à partir des dix principales opérations d'équipement de chaque année de la période sous contrôle permet d'estimer à plus de trois quarts la part de cette catégorie de dépenses au sein des dépenses d'équipement de la commune, soit un peu moins d'un quart d'investissement en faveur de projets nouveaux (cf. annexe 5). À titre d'illustration, l'un des principaux projets portés au cours de la période, la construction du musée de l'abbaye Saint-Pierre, initialement estimé à près de 6 M€, n'a pas été mené à son terme¹², malgré l'important travail d'élaboration qu'il avait requis et l'obtention de plusieurs subventions de l'État et des collectivités, soulignées par l'ancien ordonnateur. Une faible partie des travaux (recomposition de l'accueil et réorganisation des parcours de visites) a toutefois été effectuée, pour environ 20 % du budget prévu.

La construction d'un centre aquatique dans la zone du Fleury, autre projet d'investissement d'ampleur pour le territoire, est portée par l'intercommunalité. Ce projet a fait l'objet, de la part des communes de Moissac et de Castelsarrasin, d'une subvention d'équipement de 1,5 M€ chacune, pour un budget total d'environ 11 M€.

Dans le même temps, les travaux sur la voie publique (réfections de rues, entretien de la voirie urbaine et rurale, signalétique, enterrement de réseaux, etc.) ont représenté un montant de plus de 4,5 M€, soit 26 % de l'investissement porté par la commune. Cela correspond, chaque année, à une dépense de 59 € par habitant, supérieure à l'investissement moyen des communes pour les routes et voiries, qui s'élève, en 2021, à 47 € par habitant¹³. Selon l'ancien ordonnateur, ces travaux avaient été rendus nécessaires par les retards pris sur l'entretien d'un réseau municipal

¹² En 2022, la commune doit s'acquitter du versement de 132 000 € d'intérêts moratoires pour les entreprises dans le cadre de l'annulation du marché pour les travaux du Musée de l'Abbaye.

¹³ Statistiques de la direction générale des collectivités locales, *Les collectivités locales en chiffres 2022* (collectivites-locales.gouv.fr).

important, en campagne comme en agglomération. L'effort réalisé par Moissac en matière de voirie communale a d'ailleurs conduit la commission locale d'évaluation des charges transférées à lui réserver un traitement différencié. En septembre 2017, lors de l'évaluation du coût d'entretien de la voirie des zones d'activité transférées, elle a ainsi appliqué aux voiries cédées par Moissac une durée d'amortissement supérieure aux autres, réduisant *de facto* le coût retenu pour son renouvellement.

Ce constat d'une concentration de l'effort sur les investissements récurrents est aussi étayé par l'analyse du ratio d'immobilisations en cours (compte 23) sur les immobilisations corporelles de l'année (compte 21). Cet indicateur permet d'obtenir un aperçu qualitatif des investissements menés, une opération d'équipement d'envergure réalisée sur plusieurs années devant donner lieu à une inscription dans les immobilisations en cours. Pour la commune de Moissac, ce ratio moyen est de 96 % entre 2016 et 2021, les nouvelles immobilisations en cours représentant 49 % du total des comptes 21 et 23. À titre de comparaison, ces ratios sont de 830 % et de 89 % pour la commune voisine de Castelsarrasin (cf. annexe 6).

Ces éléments traduisent le poids significatif de l'entretien par la commune de son patrimoine (locaux administratifs, patrimoine historique et culturel, écoles, installations sportives et culturelles, divers, etc.), qui représente environ 80 000 m², dont près de 1 000 m² sont actuellement vacants (notamment huit logements).

1.3.3.3. Un effort de planification et de transparence de la politique d'investissement qui pourrait être approfondi

Sur la période examinée, la commune a établi deux plans pluriannuels d'investissement (PPI), correspondant respectivement aux périodes 2017-2020 et 2021-2026. Le premier PPI a fait l'objet de nombreuses mises à jour, témoignant d'une volonté de la commune d'effectuer le suivi de ses projets à travers cet outil. Entre 2017 et 2020, la commune a exécuté 70 % du montant total d'investissement prévu par ce premier PPI¹⁴.

En 2021, première année du second PPI, cette proportion s'élève à 73 %. Ce second PPI comporte 32 opérations ou catégories d'investissement pour lesquelles sont détaillés les différents financements attendus et l'autofinancement envisagé par la commune. Outre les travaux prévus en matière de voirie et de rénovation des écoles et du patrimoine, le plan prévoit notamment la réalisation d'un complexe sportif et de terrains de padel.

La chambre relève toutefois l'absence de recours, pour le suivi des investissements, à la procédure des autorisations de programme et des crédits de paiement (« AP/CP »)¹⁵. Celle-ci permet à une collectivité de ne pas faire supporter au budget d'un exercice donné, l'intégralité d'une dépense pluriannuelle.

La gestion en AP/CP permet de concilier des logiques différentes :

- politique : l'affichage budgétaire des projets d'investissement par l'utilisation des AP, qui retracent le montant global de l'opération ;
- financière : l'inscription en crédits de l'année à un niveau réaliste par le biais des CP qui indique la dépense correspondant à l'exercice ;

¹⁴ Ces ratios ont été réalisés à partir de la version du PPI en date du 20 juin 2017.

¹⁵ Seule l'opération relative à la construction du musée de l'abbaye avait fait l'objet d'un vote pour un suivi en AP/CP, qui n'a finalement pas été réalisé.

- technique : l'amélioration de la planification des programmes d'investissement sur plusieurs exercices.

Les avantages d'une gestion pluriannuelle des crédits sont multiples : meilleur taux de réalisation des opérations d'investissement, reports d'emprunt dans le compte administratif réduits, budget primitif plus clair, perspectives financières plus fiables...

Une gestion en AP/CP contribuerait en outre à améliorer la gestion budgétaire de la collectivité tout en renforçant l'information citoyenne.

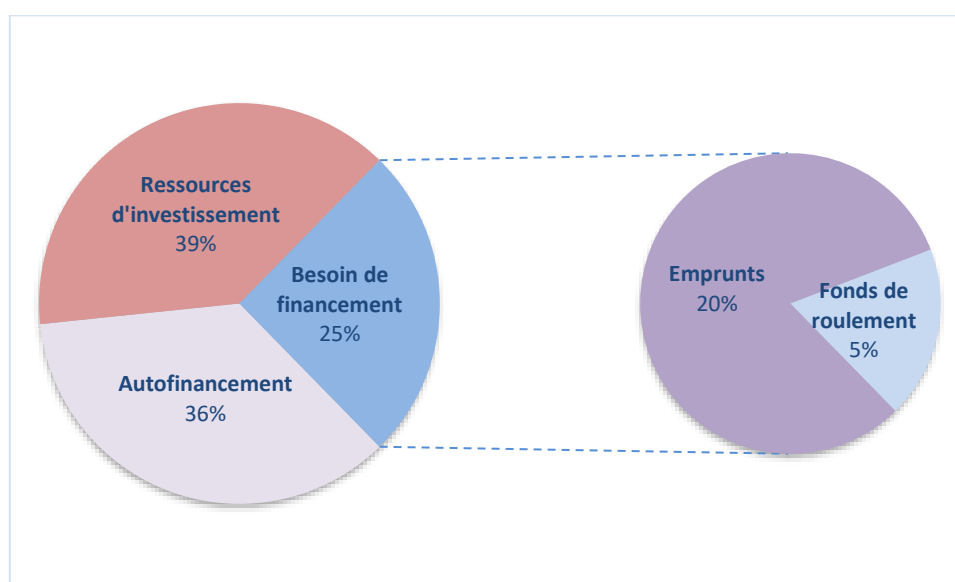
Recommandation

1. Mettre en place un suivi des principales opérations pluriannuelles d'investissement de la collectivité en autorisations de programme et crédits de paiement. *Non mise en œuvre.*

1.3.4. Un financement des investissements qui s'appuie sur les réserves constituées par la commune

Pour financer ses investissements (environ 21,3 M€ sur la période), la commune a disposé d'une CAF nette de 7,6 M€ et de 8,3 M€ de ressources dédiées (principalement des subventions d'investissements reçues de l'État ou d'autres collectivités ainsi que le fonds de compensation de la TVA - FCTVA). L'écart entre ces dépenses et ces ressources constitue le besoin de financement de la commune, qui s'est élevé, pour la période sous contrôle, à environ 5,4 M€. Afin de répondre à ce besoin, la commune pouvait s'endetter ou bien puiser dans ses réserves accumulées (son « fonds de roulement net global »).

graphique 5 : le financement des investissements



Source : CRC, logiciel Anafi à partir des comptes de gestion

Entre 2016 et 2021, la commune a contracté quatre nouveaux emprunts, pour un montant total de 4,4 M€. Le besoin de financement non couvert par l'endettement a été pris en charge par le fonds de roulement, à hauteur d'un million d'euros.

Compte tenu du niveau initialement élevé du fonds de roulement, qui s'établissait à 113 jours de charges courantes en 2016 et 142 jours en 2017, le prélèvement par la commune d'un million d'euros sur ses réserves peut être considéré comme un bon choix de gestion. Une collectivité n'a, en effet, pas vocation à accumuler un fonds de roulement excédant le seuil de prudence nécessaire en cas d'aléa conjoncturel.

tableau 9 : évolution du fonds de roulement net global

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Besoin (-) ou capacité (+) de financement	-922 452	- 223 209	- 1 381 930	- 1 069 364	- 1 361 320	- 428 642
Nouveaux emprunts	0	1 300 000	1 000 000	0	1 000 000	1 100 000
Mobilisation (-) ou reconstitution (+) du fonds de roulement	- 922 452	1 076 792	- 381 930	- 1 069 364	- 361 320	671 358
+ Transfert ou intégration de résultats par opération d'ordre non budgétaire			- 854 845	362 078		
= Fonds de roulement net global	3 973 112	5 049 904	3 813 129	3 105 844	2 744 523	3 415 881
<i>En jours de charges courantes</i>	<i>113</i>	<i>142</i>	<i>106</i>	<i>84</i>	<i>75</i>	<i>91</i>

Source : CRC, logiciel Anafi à partir des comptes de gestion

L'évolution de la trésorerie est dépendante de celle du fonds de roulement et du besoin en fonds de roulement, qui constitue l'ensemble des créances auxquelles la collectivité doit faire face.

Le besoin en fonds de roulement a été particulièrement élevé en 2016 et 2017, du fait de déficits enregistrés par deux budgets annexes de lotissements (Gal de Merle et Belle Île) et un budget annexe relatif à l'aménagement d'une zone d'activité (zone du Luc), transféré à l'intercommunalité au cours de l'année 2018. Bien que ce transfert ait considérablement réduit le besoin en fonds de roulement, son retour à la hausse en 2019 s'explique par l'inscription de la créance à recouvrer faisant l'objet du contentieux avec l'assureur pour le sinistre sur l'église de Saint-Amans. Ces événements ont temporairement affecté la trésorerie de la commune, qui s'est toutefois maintenue à un niveau confortable sur l'ensemble de la période.

tableau 10 : évolution de la trésorerie

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fonds de roulement net global	3 93 112	5 049 904	3 813 129	3 105 844	2 744 523	3 415 881
- Besoin en fonds de roulement	1 329 487	1 986 403	641 907	1 072 780	983 483	925 905
= Trésorerie nette	2 643 626	3 063 501	3 171 221	2 033 064	1 761 040	2 489 976
<i>En jours de charges courantes</i>	<i>75,1</i>	<i>86,3</i>	<i>88,4</i>	<i>54,9</i>	<i>48</i>	<i>66,5</i>

Source : CRC, logiciel Anafi à partir des comptes de gestion

S'agissant de l'endettement, malgré les 4,4 M€ empruntés, l'encours total du budget principal a diminué de 1,4 M€ entre 2016 et 2021, pour atteindre 9,2 M€. Consolidé avec le seul budget annexe porteur de dette (camping/port), l'encours s'élève à 9,9 M€.

La capacité de désendettement consolidée de la commune, c'est-à-dire sa capacité à rembourser sa dette si elle y consacrait l'intégralité de son autofinancement brut, oscille entre trois et quatre ans sur la période, à un niveau très confortable¹⁶. Elle s'établit à quatre ans en 2021.

Cette capacité est d'autant plus confortable que la commune a intégré à son budget principal l'encours de dette restant provenant du budget annexe de la zone d'activité « du Luc » lors de son transfert à la communauté de communes en 2018, pour un montant de 680 000 €. Malgré le transfert en pleine propriété de la zone, la collectivité continue ainsi d'en supporter le

¹⁶ Il est considéré qu'une capacité de désendettement supérieure à 12 ans menace la soutenabilité de la situation financière d'une collectivité.

financement. La délibération relative aux conditions de ce transfert prévoit un paiement différent du prix des cessions au fur et à mesure de leur vente et un partage « en proportions équivalentes » de l'éventuel déficit ou excédent en fin de commercialisation des zones. Un déficit total d'environ 525 000 € est prévu par la délibération.

tableau 11 : évolution de l'encours de la dette de la commune

Montants en M€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne
Encours de dette du BP au 31 décembre	10,7	10,6	10,9	9,5	9,3	9,2	- 2,9 %
Capacité de désendettement BP en années (dette / CAF brute du BP) en années	4,2	4,0	4,2	3,1	4,3	3,8	
Encours de la dette consolidée (tous budgets)	11,4	11,3	10,9	9,5	9,3	9,9	- 2,9 %
CAF brute consolidée tous budgets	3,2	2,3	2,6	3,1	2,2	2,5	- 5,0 %
Capacité de désendettement en années (dette consolidée/CAF brute consolidée)	3,57	4,89	4,2	3,11	4,27	3,97	
Intérêts des emprunts et dettes	0,37	0,31	0,27	0,23	0,20	0,20	- 12,0 %
Taux apparent de la dette consolidée (tous budgets)	3,3 %	2,8 %	2,5 %	2,5 %	2,2 %	2,0 %	

Source : CRC, logiciel Anafi à partir des comptes de gestion – BP = budget principal

Malgré cette situation favorable, la commune doit faire preuve de vigilance à l'égard de la situation du budget annexe camping port, qui ne s'autofinance pas et pour lequel une avance de trésorerie de 100 000 € a été consentie par le budget principal en 2021 (cf. § 2.1.2)¹⁷.

Sur la période, l'endettement nouveau s'élève à 56 % du montant consacré aux remboursements d'annuité, soit un différentiel d'environ 3,5 M€. Celui-ci traduit l'existence de marges de manœuvre en matière de recours à l'emprunt, qui auraient pu permettre à la commune de financer des investissements supplémentaires sans porter atteinte à sa santé financière.

tableau 12 : ratio de remboursement / emprunts nouveaux

En M€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total	Emprunts / annuités
Nouveaux emprunts	0	1,3	1	0	1	1,1	4,4	56 %
Annuité en capital de la dette	1,3	1,4	1,4	1,3	1,3	1,2	7,9	

Source : CRC, logiciel Anafi à partir des comptes de gestion

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Si Moissac dispose d'importants atouts patrimoniaux et culturels hérités de son histoire, la commune est confrontée à des difficultés socio-économiques que traduisent des taux de chômage et de pauvreté très supérieurs à la moyenne nationale.

Pourtant, les finances communales se maintiennent à un niveau satisfaisant depuis 2016, conservant un niveau d'autofinancement supérieur à la moyenne. Celui-ci tend cependant à

¹⁷ Si le chiffre d'affaires permet de financer les principales charges d'exploitation (charges à caractère général, et charges de personnel), il ne permet pas de faire face au remboursement du capital et des intérêts de la dette (au total : 11,2 k€). Ainsi, la CAF est négative (- 1,4 k€ pour la CAF brute et -10,5 pour la CAF nette). Compte tenu d'un montant de 85 k€ de dépenses d'équipement et en l'absence de recettes d'investissement propres, le budget annexe aurait dû dégager un besoin de financement de 95 k€. Toutefois, il a bénéficié d'une avance de trésorerie du budget principal lui permettant de dégager une capacité de financement de 4,8 k€.

légèrement décroître, du fait d'une croissance des charges de gestion supérieure à celle des produits, en raison de la hausse très significative des charges de personnel. Si le désendettement progressif de la commune lui permet de conserver un autofinancement net en légère hausse, cela s'opère au détriment de l'investissement communal, inférieur à la moyenne nationale et concentré sur la préservation et la rénovation du patrimoine.

2. LA COMMUNE A ENGAGÉ UN MOUVEMENT D'INTERNALISATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE POLITIQUES EN FAVEUR DE LA CULTURE, DU TOURISME ET DE LA JEUNESSE

Entre 2016 et 2021, la commune a repris en régie un grand nombre d'activités autrefois exercées par des partenaires extérieurs, de nature différente (EPIC, CCAS, associations, etc.), dans des conditions parfois irrégulières. Ces évolutions ont conduit notamment la collectivité à renforcer son intervention directe dans les domaines du tourisme (cf. § 2.1), de la culture et des politiques de jeunesse (cf. § 2.2) qui constituent des enjeux centraux de son rayonnement et de son attractivité.

2.1. La création de l'office de tourisme intercommunal a conduit la commune à reprendre la gestion directe de plusieurs infrastructures à vocation touristique

La loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRé) a prévu le transfert aux communautés de communes, au 1^{er} janvier 2017, d'une compétence obligatoire en matière de « promotion du tourisme, dont la création d'offices de tourisme ». En revanche, la loi n'a pas prévu de compétence obligatoire intercommunale en matière de gestion des sites touristiques. Cette évolution législative a entraîné des conséquences importantes sur la gestion de plusieurs activités à vocation touristique par la commune de Moissac.

Depuis 1997, la commune était dotée d'un office de tourisme structuré en établissement public industriel et commercial. Outre ses missions traditionnelles d'office de tourisme (accueil et information du public, stratégie et promotion touristique, développement de l'emploi touristique local, etc.), cet EPIC était chargé de la gestion et de l'exploitation de l'abbaye et du camping municipal de Moissac (le Moulin de Bidounet).

Afin de tirer les conséquences de la loi NOTRé, la communauté de communes Terres des Confluences a décidé de créer un office de tourisme communautaire nommé « office de tourisme intercommunal de Moissac - Terres des confluences ». Géré sous forme associative, cet office de tourisme a remplacé les offices de tourisme de Moissac, de Castelsarrasin et de Saint-Nicolas-de-la-Grave dans leurs compétences de promotion touristique. La délibération du conseil communautaire du 24 janvier 2017 précisait à l'égard de Moissac que « la gestion du cloître et du camping [serait] assurée par l'actuel EPIC qui [serait] amené à revoir ses statuts pour en exclure la promotion du tourisme ».

Le 15 décembre 2017, le comité de direction de l'EPIC a voté une modification de son nom – désormais « Valorisation du Patrimoine de Moissac » – et de ses statuts afin de conserver la

valorisation du site abbatial, la promotion du camping du Moulin de Bidounet ainsi que la promotion d'événementiels touristiques.

Ce mode de gestion n'a pas été jugé satisfaisant par la commune qui a décidé, moins d'un an plus tard, de dissoudre l'EPIC en reprenant en régie l'ensemble de ses activités au 1^{er} janvier 2019. Cette décision a été motivée par une volonté de « simplifier les décisions relatives à la gestion des équipements touristiques de la ville et de ne pas multiplier les structures juridiques ». La délibération précise que la reprise en régie prend acte d'un état de fait, « compte tenu de la sollicitation actuelle des services municipaux pour la plupart des actes relatifs à la gestion du camping et des édifices culturels ».

2.1.1. La reprise de l'abbaye Saint-Pierre de Moissac, un monument emblématique du territoire à préserver et à valoriser

Composé de sept agents, le service patrimoine de la commune est chargé de la gestion et de la valorisation de l'abbaye Saint-Pierre et de son cloître depuis sa reprise par la commune en 2019. Cette même année – la dernière précédant la crise sanitaire – plus de 55 000 visiteurs annuels ont été recensés. À titre de comparaison, la même année, le musée Ingres-Bourdelle de Montauban a accueilli environ 40 000 visiteurs. Les recettes issues de l'exploitation de ce monument proviennent essentiellement des visites du cloître et, plus marginalement des ventes en boutique. L'abbaye accueille également des événements culturels tels que des concerts ou des spectacles.

tableau 13 : fréquentation de l'abbaye 2018-2021

Montants en €	2018	2019	2020	2021
Visiteurs cloître ¹⁸	Non communiqué	56 300	31 600	37 400
Recettes boutique	66 000	53 000	30 000	57 000
<i>Recettes/visiteur</i>	-	0,9	0,9	1,5
Recettes entrées cloître	311 000	328 000	204 000	226 000
<i>Recettes/visiteur</i>	-	5,8	6,4	6
Recettes boutique + cloître	377 000	381 000	234 000	283 000
<i>Recettes/visiteur</i>	-	6,8	7,4	7,6

Source : CRC, à partir des informations transmises par la commune

La crise sanitaire a considérablement réduit la fréquentation du site, quasiment divisée par deux entre 2019 et 2020. Aussi, il est difficile de tirer une tendance claire de la dynamique d'attractivité du site. Il convient toutefois de souligner qu'en l'absence d'évolution tarifaire depuis la reprise de l'abbaye, les variations de la recette moyenne par visiteur ont reposé sur deux critères : l'évolution du profil (âge, bénéficiaire de réduction, groupes, etc.) des visiteurs ainsi que la dépense en boutique, qui a significativement progressé en 2021. En réponse aux observations de la chambre, l'ancien ordonnateur souligne que la stabilité de la tarification de l'ensemble abbatial résultait d'un choix délibéré destiné à ne pas décourager les visiteurs et ajoute qu'une réévaluation du prix d'entrée aurait été entreprise une fois les travaux de valorisation menés à bien.

¹⁸ Le nombre de visiteurs inclut les visiteurs gratuits, à l'exception des groupes scolaires, de certains groupes gratuits et des entrées dans le cadre d'événements organisés dans l'enceinte du cloître.

tableau 14 : tarifs d'entrée au cloître de l'abbaye Saint-Pierre de Moissac

En €	2018	2019	2020	2021	2022
Adulte plein tarif	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Adulte réduit	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Enfant 7-12 ans	1	1	1	1	1

Source : CRC, à partir du catalogue des tarifs transmis par la commune

L'absence de politique tarifaire active conjuguée à la suspension du projet de musée de l'abbaye¹⁹ témoignent de l'insuffisance de la stratégie de développement du site. Si le plan de gestion local – récemment actualisé et obligatoire pour tout site inscrit au patrimoine mondial de l'UNESCO²⁰ – retrace l'historique de l'abbaye et présente le cadre de sa valorisation, il n'existe aucun document définissant les axes d'une telle stratégie et, par conséquent, aucun plan d'action les déclinant.

Il convient toutefois de mentionner la volonté de la commune de s'intégrer, dès son lancement en 2022, au sein du projet de « Pass Tourisme » en cours de développement par l'office de tourisme intercommunal. Celui-ci permettrait, pour un montant de huit euros, d'accéder à plusieurs sites touristiques du territoire – dont le cloître – et de bénéficier de réductions sur certaines prestations proposées par les partenaires du dispositif. En réponse à la chambre, l'ordonnateur indique en outre que des liens ont été noués avec la commune de Montauban pour l'élaboration d'un pass entre les sites de l'abbaye et du musée Ingres.

La suspension du projet de musée intervenue en 2020 s'inscrit dans une volonté de concentrer l'effort d'investissement sur la préservation du monument. Les conclusions d'une étude de juin 2019 menée sur l'abbaye ont en effet révélé certaines faiblesses de l'édifice, l'état de l'ensemble sculpté du portail sud et du cloître étant notamment qualifié d'« alarmant ». Le montant total des travaux nécessaires a été estimé à près de 4,8 M€²¹ et des premiers travaux ont été engagés sur le clocher en 2021, pour un montant de 150 000 €. Selon l'ordonnateur, l'accueil du cloître devrait également être prochainement réhabilité afin d'intégrer le comptoir d'accueil de l'office de tourisme intercommunal et d'améliorer l'accessibilité du bâtiment.

Au regard du rayonnement de ce monument au sein du territoire et du coût considérable afférent à son entretien, la chambre recommande à la commune d'évaluer les charges de centralité qu'elle assume pour son exploitation, en s'appuyant sur le recensement de l'origine des visiteurs. Un tel travail constitue l'indispensable préalable à un juste partage des charges à l'échelle appropriée.

¹⁹ Ce projet prévoyait notamment les aménagements suivants :

- une recomposition de l'accueil du monument ;
- une extension de la visite dans les espaces des ailes nord et ouest ;
- une réorganisation de la visite dans les salles ouvertes du rez-de-chaussée autour du cloître et dans l'église, le narthex, la salle haute et le chemin de ronde de la tour clocher ;
- l'implantation de coulisses ;
- une restructuration du bâtiment actuel de l'office du tourisme dans une emprise élargie à l'escalier et aux sanitaires créés dans les années 1980 et un aménagement paysager du parking ouest, dit jardin de l'abbaye, y compris implantation de sanitaires publics et mise en place d'une circulation verticale handicapés au droit de l'escalier Marengo.

Seuls la mise en accessibilité du site et le réaménagement de l'accueil ont finalement été menés à bien.

²⁰ Conformément à l'article L. 612-1 du code du patrimoine.

²¹ Dans le détail : 1,5 M€ pour le portail 2,1 M€ pour le cloître 1,2 M€ pour le gros entretien.

Recommandation

2. Évaluer les charges de centralité de la commune relatives à la gestion de l'abbaye Saint-Pierre de Moissac, en lien avec la communauté de communes Terres des Confluences. Non mise en œuvre.

2.1.2. La reprise du camping du Bidounet, une infrastructure touristique en développement

Premier hébergeur du territoire, le camping municipal du Bidounet, classé trois étoiles, compte une centaine d'emplacements, pour une capacité d'accueil totale d'environ 600 personnes. Son exploitation est assurée par trois agents municipaux, auxquels s'ajoutent le concours d'agents des services techniques pour l'entretien des espaces verts, ainsi que des recrutements saisonniers.

Compte tenu du choix d'exploiter ce camping en service public industriel et commercial (SPIC), sa gestion est retracée par le biais d'un budget annexe, distinct du budget principal. Il vise à s'assurer de l'équilibre des dépenses et des recettes issues de l'exploitation du service. La commune a toutefois contrevenu à ce principe en effectuant un virement de crédit de 100 000 €²² à ce budget annexe en 2021. Selon l'ordonnateur, l'objet de cette avance de trésorerie était de lui permettre de payer les salaires et les premières factures de travaux après le vote du budget primitif 2021, le camping ne disposant pas d'une trésorerie suffisante du fait de sa fermeture imposée par la crise sanitaire. À cet égard, la chambre rappelle à la commune que les dépenses du camping ne peuvent être prises en charge par le budget principal²³.

Depuis sa reprise en régie, le camping enregistre environ 15 000 nuitées annuelles, avec un pic à plus de 17 000 en 2019. Si l'on excepte l'année 2020, marquée par la crise sanitaire, son chiffre d'affaires connaît une hausse continue.

tableau 15 : fréquentation du camping du Bidounet

Montants en €	2018	2019	2020	2021
Nuitées	14 600	17 326	10 759	15 042
CA TTC Total	178 286	188 700	118 072	218 664
CA/nuitée	12,2	10,9	11	14,5

Source : CRC, à partir des données transmises par la commune

Celle-ci s'explique notamment par une politique tarifaire dynamique et un investissement soutenu, comme en témoigne l'installation, en 2021, de trois nouveaux *lodges*, financés par la commune, l'intercommunalité et la région. Il est prévu que cette politique se poursuive avec l'objectif de conserver les trois étoiles du camping lors du prochain reclassement qui aura lieu en juin 2023.

tableau 16 : évolution de la tarification du camping du Bidounet

En €	2018	2019	2020	2021	2022
1 personne avec voiture haute saison (jour)	Sans objet	16,5	17	17	17,7
2 personnes avec voiture haute saison (jour)	19,8	19,8	20,5	21	21,8
Lodge 5 places haute saison (semaine)	Sans objet	449	462	499	529

Source : CRC, à partir des catalogues des tarifs transmis par la commune

²² Il est prévu un remboursement de cinq échéances annuelles de 20 000 € à compter de 2023.

²³ À l'exception de trois cas limitatifs prévus par l'article L. 2224-2 du CGCT, auxquels la délibération prise par la commune ne fait pas référence. Cette interdiction s'applique aussi bien aux subventions qu'aux avances remboursables.

Le développement du camping est toutefois limité par son classement en zone rouge du plan de prévention des risques d'inondation (PPRI). Celui-ci interdit « l'aménagement de nouveaux terrains de camping, ainsi que l'augmentation de la capacité d'accueil des terrains de camping existants ». En l'absence de possibilité d'augmentation de la capacité d'accueil, la stratégie de diversification des hébergements et de montée en gamme retenue par la commune semble judicieuse.

2.1.3. La reprise du port, des conditions d'exploitation à régulariser

Le port de Moissac constitue la jonction entre le canal latéral à la Garonne – prolongement du Canal du Midi entre Toulouse et la Gironde – et le Tarn et dispose de quais sur ces deux voies navigables, reliées par une écluse. La capacité d'accueil totale est d'environ 60 anneaux.

Depuis 2006, Voies Navigables de France (VNF), propriétaire du canal, concède à la commune l'exploitation du port. Expirant au 31 mai 2021, cette délégation a fait l'objet de deux avenants successifs en 2021, repoussant son échéance au 31 décembre 2022. L'objet de cette prolongation était de garantir la continuité du service public dans l'attente de la réalisation d'une étude d'itinéraire préalable au lancement de la procédure de renouvellement de la délégation.

L'article 6 du contrat de concession de 2006 ouvre la possibilité de sous-traiter tout ou partie de l'exploitation de l'infrastructure, sous réserve de l'accord de VNF. La commune a confié à la Compagnie d'exploitation des ports (CEP, devenue Compagnie d'exploitation des ports de plaisance), filiale de Veolia, la gestion du port canal/Tarn *via* plusieurs contrats successifs, dont le dernier, signé le 2 juillet 2013 et arrivant à échéance le 31 mai 2021, a été prolongé jusqu'au 15 septembre 2021.

Les contrats de sous-traitance passés par la commune avec la CEP prévoyaient eux-mêmes la possibilité d'une sous-traitance, qui a permis à l'entreprise de confier, à plusieurs prestataires successifs, les missions relatives à la gestion et à l'entretien des infrastructures ainsi qu'à la capitainerie du port.

graphique 6 : schéma de délégation et de sous-traitance de l'exploitation du port



Source : CRC, à partir des documents transmis par la commune

Malgré la réponse du précédent ordonnateur de la commune faisant état de réunions annuelles avec VNF pour faire le point sur les modalités de fonctionnement du port, la chambre n'a pas obtenu de documents permettant d'attester de l'information et de l'accord des délégataires de niveau supérieur pour la conclusion des différents contrats de sous-traitance, alors même que leur régularité en dépendait. Par ailleurs, cette superposition de délégations et de sous-traitances a eu pour conséquence une dilution des responsabilités des différents délégataires et, par conséquent, un affaiblissement de la qualité du contrôle de l'exploitation du port.

À l'échéance de la convention passée avec la compagnie d'exploitation des ports de plaisance, la commune a décidé de reprendre l'exploitation directe du port, qu'elle assurera au moins jusqu'à l'expiration de la délégation confiée par VNF, soit le 31 décembre 2022.

Du point de vue organisationnel, le port a été intégré au sein du service du camping municipal, le responsable et l'un des agents y consacrant désormais une partie de leur temps de travail. De ce choix de gestion ont découlé les décisions de rattacher le suivi du port au budget annexe et à la régie de recettes du camping. Or, si l'obligation d'autonomie financière des SPIC justifie le recours à un budget annexe, le regroupement de deux SPIC au sein d'un même budget annexe ne permet pas de suivre leurs équilibres financiers respectifs. Afin de se conformer à ses obligations, la commune doit doter le port fluvial de son propre budget annexe.

Au regard du contexte de crise sanitaire en fin de période, il convient de faire preuve de prudence pour estimer l'évolution de l'activité du port, notamment du fait de la forte présence de plaisanciers étrangers²⁴, dont les possibilités d'accès au territoire national ont été considérablement réduites. Néanmoins, entre 2015 et 2019, la fréquentation du port s'inscrivait dans une tendance baissière. En dépit de cette moindre fréquentation, les données fournies par le prestataire présentent un chiffre d'affaires affiche en croissance très importante (22 %), notamment du fait d'une réorientation de son offre vers l'hivernage.

tableau 17 : données d'activités du port entre 2015 et 2020

Montants en €	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Nombre de nuitées	15 250	14 334	13 980	14 625	13 694	9 642
Capacité d'accueil en nuitées	18 030	18 030	18 030	18 030	18 030	18 030
Taux de fréquentation du port	84,58 %	79,5 %	77,5 %	81,11 %	75,95 %	53,48 %
Chiffre d'affaires net	88 727,81	89 499,22	84 939,34	92 484,59	109 676,34	86 025,16
Chiffre d'affaires / nuitée	5,8	6,2	6,1	6,3	8	8,9

Source : rapports d'activité de la compagnie d'exploitation des ports de plaisance

Recommandation

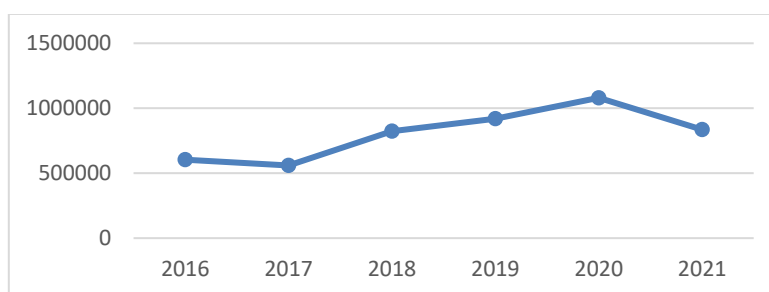
3. Régulariser la gestion du port fluvial par la création d'un budget annexe dédié, conformément à l'article L. 2224-1 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

²⁴ Ils représentaient 57 % du nombre total de plaisanciers en 2017.

2.2. La collectivité est engagée dans une dynamique d'internalisation des activités confiées au secteur associatif dans des conditions irrégulières

Entre 2016 et 2021, le montant global des subventions et fonds de concours versés aux associations s'est élevé à plus de 4,8 M€²⁵. Si l'enveloppe annuelle est demeurée relativement stable entre 2016 (600 000 €) et 2017 (560 000 €), elle a crû très significativement au cours des années suivantes pour s'élever à près de 1,1 M€ en 2020 avant de revenir, en 2021, à un niveau proche de celui de 2018 (840 000 €), du fait de l'internalisation de la programmation culturelle (cf. § 2.2.1). Cette tendance baissière devrait se poursuivre en 2022, avec la reprise annoncée du centre de loisirs (cf. § 2.2.2) par la commune et la volonté municipale de réduire certaines subventions, compte tenu compte des réserves constituées par certaines associations, conformément au règlement municipal d'attribution (cf. *infra*).

graphique 7 : évolution des subventions aux associations



Source : CRC, à partir des comptes administratifs

Entre 2016 et 2020, les montants versés par la commune ont été, en moyenne, 28 % supérieurs à ceux versés par les communes de la même strate démographique

tableau 18 : comparatif des dépenses de subventions de Moissac et des communes de sa strate démographique

en €	2016	2017	2018	2019	2020	Ratio moyen
Euros par habitant	104	112	120	113	129	128 % de la moyenne de la strate
Moyenne de la strate	94	91	89	89	89	

Source : *impots.gouv.fr*

Entre 2016 et 2021, 146 associations ont bénéficié de subventions communales, dont 55 chaque année.

Onze associations ont perçu, au moins sur une année, un montant global de subventions supérieur à 23 000 €, requérant ainsi l'élaboration d'une convention d'objectifs et de moyens avec la commune.

²⁵ Sont notamment incluses dans ce total les subventions de fonctionnement, celles versées au titre de la politique de la ville et, plus exceptionnellement, celles versées au titre de l'opération programmée d'amélioration de l'habitat.

Trois associations ont absorbé près de la moitié (48,3 %), des subventions totales octroyées par la commune au cours des trois dernières années, comme le fait apparaître le tableau ci-après :

tableau 19 : part des trois associations les plus subventionnées par la commune

Nom de l'association	Montant 2016-2021	Montant annuel moyen	% des subventions versées par la commune 2016-2021
Moissac Culture Vibrations	1,1 M€	183 000 €	22,4 %
Moissac Animation Jeunes	760 000 €	127 000 €	15,8 %
Organisme de gestion de l'enseignement catholique – La Sainte Famille ²⁶	490 000 €	82 000 €	10,2 %
TOTAL	2,35 M€	392 000 €	48,3 %

Source : CRC, à partir des comptes administratifs

La commune s'est dotée d'un règlement d'attribution des subventions aux associations, adopté par délibération du 20 novembre 2017. Traduisant une volonté de transparence à l'égard des associations, ce règlement définit les modalités de demande et d'octroi des subventions. Il précise notamment les critères à l'aune desquels la commune apprécie l'opportunité de subventionner le fonctionnement des associations, parmi lesquels l'analyse de leurs réserves propres²⁷. C'est sur ce fondement que la commune prévoit, en 2022, de réduire son enveloppe de subventions de 120 000 €, du fait des économies réalisées par certaines associations au cours de la période de crise sanitaire. Le règlement prévoit en outre la communication annuelle obligatoire de plusieurs documents, dont le formulaire de demande de subvention, le budget prévisionnel de l'association et son dernier bilan financier.

2.2.1. L'internalisation par la commune de la programmation de la saison culturelle, reprise à l'association Moissac Culture Vibrations

2.2.1.1. Moissac Culture Vibrations, une association devenue centrale dans la mise en œuvre de la politique culturelle communale

Créée en 1984, l'association Centre culturel d'animation et de création, devenue en 2006 Moissac Culture Vibrations²⁸ (MCV), était un partenaire historique de la ville de Moissac dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique culturelle, jusqu'à l'interruption de leur coopération au cours de l'année 2021. Elle concourait, depuis 1996, à l'organisation du Festival des Voix, temps fort de la saison culturelle estivale du territoire.

Au cours de la période sous contrôle, le partenariat de la commune et de l'association a fait l'objet d'évolutions.

²⁶ Les subventions versées à l'OGEC la Sainte Famille correspondent à une obligation légale en vertu de l'article L. 442-5 du code de l'éducation, qui prévoit une participation communale au financement des dépenses de fonctionnement des établissements d'enseignement privé sous contrat d'association à l'enseignement public à parité avec celle accordée aux établissements publics.

²⁷ Il est notamment tenu compte des résultats annuels de l'association, de l'intérêt public local, du rayonnement de l'association ou encore des réserves propres dont elle dispose.

²⁸ Depuis la fin de sa collaboration avec la ville de Moissac, l'association porte désormais le nom de Moments de Cultures Vivantes.

En 2016 et 2017 une convention annuelle unique prévoyait la coréalisation par la commune et l'association de plusieurs spectacles et du « Festival des Voix, des lieux, des mondes », pour l'organisation duquel une implication plus importante de l'association était prévue²⁹.

À partir de 2018, la commune a décidé de confier à l'association l'intégralité de l'organisation de certains spectacles de la saison culturelle et du Festival, par la signature de deux conventions triennales distinctes, en contrepartie d'une augmentation très significative des subventions versées, s'agissant de la saison culturelle. Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ancien directeur des affaires culturelles de la commune précise que la signature de ces conventions constituait le préalable à une démarche de candidature de l'association à un conventionnement en scène d'intérêt national, mention « Art en territoire ».

Une hausse de la subvention de la commune pour l'organisation du Festival a été accordée en 2020. Face aux difficultés financières rencontrées par MCV, deux subventions exceptionnelles supplémentaires ont été allouées à l'association.

Au total, entre 2016 et 2021, l'association a capté plus de 22 % des subventions allouées par la commune, soit un montant d'environ 1,1 M€, détaillé comme suit :

tableau 20 : subventionnement de MCV par la commune entre 2016 et 2021

En €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Saison culturelle	0	0	170 001*	165 000	160 000	121 931**	613 512
Festival	60 000	60 000	60 000	60 000	100 000	0	340 000
Contrat de ville	7 500	7 500	3 000	3 500	0	0	21 500
Exceptionnel	0	0	40 000	35 000	0	0	75 000
Total	67 500	67 500	259 580	263 500	260 000	121 931	1 053 432

Source : CRC, d'après les comptes administratifs et les justificatifs transmis par la commune

* Ce montant correspond au versement effectif de 156 580 € de subventions et à la prise en compte du paiement par la commune de 13 421 € de cachets d'artistes à la place de l'association.

** L'association a restitué 38 069 € de subvention du fait des spectacles non assurés lors de la crise sanitaire et du fait de la dénonciation de la convention triennale.

Le soutien à MCV s'est également traduit par des mises à disposition de personnels, de locaux et de matériels, détaillées ci-dessous, non valorisées par la commune dans les comptes administratifs et, par conséquent, non porté à la connaissance de l'assemblée délibérante et des citoyens.

2.2.1.2. L'interruption par la commune d'un partenariat porteur de risques juridiques

Caractérisé par de nombreuses irrégularités ayant fait l'objet de multiples alertes, le partenariat entre la municipalité et MCV a pris fin avec l'internalisation par la commune de la programmation des activités culturelles.

²⁹ En ce qui concerne l'organisation de spectacles, l'association était notamment chargée du paiement d'une partie des cachets, de l'accompagnement des artistes (accueil, transport, loges), de la promotion des spectacles, de la tenue de la billetterie et de la gestion des buvettes. En contrepartie, elle bénéficiait de la perception des recettes de billetterie et de 30 % des bénéfices éventuels. La convention prévoyait la prise en charge par la commune des frais relatifs au transport, à l'hébergement et à la restauration des artistes, du règlement des droits d'auteur, des frais relatifs à la communication, ainsi que la mise à disposition du personnel du service des affaires culturelles pour permettre le bon déroulement des manifestations.

En ce qui concerne l'organisation du festival, il lui incombait notamment de régler les factures des dépenses, de s'acquitter des droits d'auteur, de réaliser les dossiers de sécurité, de prendre en charge les salariés temporaires. Les demandes de subventions aux autres collectivités et la recherche de partenariats lui étaient confiées.

L'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations pose le cadre juridique applicable aux subventions publiques aux organismes de droit privé. Il dispose que ces contributions ne peuvent constituer la rémunération de prestations individualisées répondant aux besoins des autorités ou organismes qui les accordent. Il s'agirait, dans ces conditions, de prestations de services devant faire l'objet d'une mise en concurrence, zone de risque dans les relations entre associations et collectivités.

La circulaire du premier ministre du 29 septembre 2015 relatives aux nouvelles relations entre les pouvoirs publics et les associations précise que la subvention a vocation à contribuer au développement d'un projet ou au financement global de l'activité de l'organisme bénéficiaire défini, conçu et initié par ce même organisme.

Or, les stipulations des conventions passées entre la commune et l'association, bien que parfois contradictoires, faisaient apparaître l'initiative de la commune sur les activités de l'association.

Ainsi, les conventions successives relatives à la programmation de la saison culturelle stipulaient invariablement que la commune « confie à l'association différentes missions dans le domaine du spectacle vivant ».

Si l'article 5 de la convention triennale 2018-2020 pour l'organisation du Festival précisait que « les communautés de communes et les villes s'interdisent de s'immiscer dans l'affectation précise de la subvention attribuée », la convention exceptionnelle signée le 3 octobre 2018 entre la commune et MCV, relative à l'octroi d'une subvention de 40 000 € dans un contexte de difficultés financières de l'association, stipulait que l'association MCV était « missionnée par la ville de Moissac pour la réalisation du Festival [...] ».

L'influence de la commune sur l'association se manifestait également dans son fonctionnement.

Les subventions de la commune perçues chaque année sans demande formelle de l'association³⁰ représentaient une part substantielle des ressources de l'association. Ainsi, en 2019, les subventions d'exploitation constituaient 71,1 % des ressources d'exploitation, dont la majorité (44,2 % du total) était apportée par Moissac³¹. A cet égard, l'ancien directeur des affaires culturelles de la commune précise que l'association était engagée dans une démarche de diversification de ses sources de financement publiques et privées.

Les conventions successives signées entre l'association et la commune prévoyaient la mise à disposition à titre gracieux de moyens municipaux au bénéfice de MCV³². En 2017, les effectifs

³⁰ Les formulaires de demandes de subvention, demandés par la chambre, n'ont pas été communiqués par la commune.

³¹ Les documents transmis par la commune ne permettent pas de connaître les ratios.

³² Il en était ainsi des salles de spectacles, locaux de réunion et de stockage, des matériels techniques, de l'utilisation et de la maintenance de la billetterie informatisée, de l'utilisation des réseaux de communication ou encore des fluides. Par ailleurs, avant que l'association ne dispose de son propre site internet, les renseignements relatifs à ses activités figuraient sur le site internet du centre culturel de la commune.

de l'association étaient ainsi quasiment intégralement composés d'agents municipaux mis à sa disposition³³.

La situation du directeur des affaires culturelles de la commune, également directeur de l'association, était particulièrement problématique. La nature duale de ses attributions³⁴ traduisait tout à la fois la confusion des moyens communaux et associatifs et la capacité pour la commune d'exercer son influence dans la définition de la programmation culturelle mise en œuvre par l'association. Les conventions relatives à la saison culturelle stipulaient notamment que le choix des spectacles devait être « validé par les deux parties, sur proposition du coordonnateur des affaires culturelles ». Ce rôle central de conception se vérifiait aussi dans l'organisation du Festival, puisque le bureau de l'association en arrêtait la programmation et le budget sur sa proposition, avant validation par le conseil d'administration.

Un tel positionnement a exposé cet agent à des risques de conflits d'intérêts, notamment lors d'interventions en conseil municipal pour justifier les décisions prises par la commune à l'égard de l'association, ce dont témoignent notamment les procès-verbaux des conseils du 19 décembre 2017 et du 27 septembre 2018.

Ce risque de conflits d'intérêts s'est aussi manifesté par l'absence de déport lors du conseil municipal des élus de la commune siégeant au sein du conseil d'administration de l'association.

Il se dégage de l'analyse des termes de cette collaboration un faisceau d'indices tendant à démontrer que l'association était placée dans une situation de dépendance à l'égard de la commune. Conscientes des risques qu'étaient susceptibles de générer cette situation³⁵, les deux parties ont recouru à des conseils externes pour tenter de clarifier leurs relations.

L'association a consulté un cabinet privé, dont le rapport a permis certaines évolutions statutaires et organisationnelles. Rendu en décembre 2017, celui-ci faisait état d'une « imbrication Ville de Moissac/association MCV préjudiciable à la paternité de la diffusion artistique par MCV ». Il signalait que le faible dimensionnement de l'équipe de MCV et la situation de mise à disposition des personnels par la ville de Moissac ne pouvaient perdurer, « au risque d'une qualification de gestion de fait ». Si les auteurs du rapport ont considéré que la signature d'une convention triennale pour 2018-2020 avait, par la suite, permis d'écarter ce risque, la chambre ne partage pas cette opinion et considère que les motifs au fondement de cette alerte ont subsisté au cours de la période suivante.

De son côté, la commune a fait appel à un cabinet d'avocats afin d'analyser le risque de transparence de l'association et de gestion de fait. Évoquée en conseil municipal, l'analyse juridique rendue, écartait la transparence, sous réserve de la communication par la commune de

³³ Le rapport final du dispositif local d'accompagnement (DLA) réalisé en décembre 2017 par un cabinet privé pour le compte de Midi-Pyrénées Actives relevait qu'en janvier 2017, trois des quatre personnels de l'association étaient mis à sa disposition par la commune de Moissac, soit 1,5 sur 2,2 ETP (ratio passé à 1,7 sur 2,7 ETP au cours de l'année 2017).

Les conventions prévoyaient en effet la mise à disposition de trois agents communaux, pour la moitié de leur temps de travail respectif :

- le « coordonnateur des affaires culturelles », devenu directeur des affaires culturelles de la commune ;
- l'adjoint administratif chargé du suivi des engagements financiers du festival ;
- l'adjoint administratif responsable de l'administration et de la communication.

Il était précisé que « les autres agents du service [des affaires culturelles] [pouvaient] intervenir dans l'organisation pratique des manifestations sous l'autorité seule du coordonnateur des affaires culturelles, qui [était] aussi l'interface entre les services techniques et l'association ». Les services techniques étaient notamment mis à la disposition de l'association pour assurer des fonctions logistiques et d'entretien des équipements.

³⁴ Les conventions prévoyaient notamment sa participation « aux réunions organiques de l'association avec voix consultative ».

³⁵ Ces risques ont été évoqués lors de plusieurs conseils municipaux, notamment lors des séances des 19 décembre 2017, 27 septembre 2018 et 26 septembre 2019.

plusieurs éléments (la part des financements publics dans ses ressources, la part des apports humains et matériels de l'association, l'étendue des missions culturelles déléguées, l'étendue des contrôles et l'initiative des subventions), paraissant, selon l'analyse de la chambre, plutôt plaider en la faveur de cette qualification.

Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ancien directeur des affaires culturelles reconnaît qu'il était indispensable et urgent de faire évoluer le partenariat entre la ville et l'association afin de régulariser une situation devenue juridiquement litigieuse, ajoutant que l'intensification du recrutement réalisé par l'association permettait de s'engager dans cette direction.

En dernière analyse, il apparaît que l'association semblait engagée dans une démarche progressive d'autonomisation à l'égard de la commune, qui demeurerait toutefois largement incomplète lorsque leurs relations ont été interrompues en 2021, à l'initiative de la commune.

2.2.1.3. Une reprise par la commune de la programmation culturelle qui doit être développée

Au terme du partenariat entre Moissac et l'association MCV, les services de la ville assurent depuis lors la compétence de programmation et d'organisation des événements culturels. Un service « spectacle vivant », rattaché à la direction des affaires culturelles, composé de trois agents en est désormais intégralement chargé, bien que ses effectifs n'aient pas été renforcés. Il convient de noter que la commune n'a pas nommé de directeur des affaires culturelles depuis le départ du précédent titulaire du poste au début de l'année 2021.

Des événements culturels ont ainsi été organisés en 2021 et 2022 par la commune, parfois avec l'appui de prestataires extérieurs pour des opérations techniques. En 2021, 23 projets culturels ont ainsi été menés par le service, pour un budget total de 70 500 €, soit un coût par événement d'environ 3 050 €. En 2022, 27 projets culturels programmés, pour un budget global d'environ 110 000 €, soit un coût par événement d'environ 4 150 €. À titre de comparaison, la saison culturelle 2018-2019 mise en œuvre par MCV comportait 42 représentations, pour un budget d'environ 243 500 €, soit un coût par événement d'environ 5 600 €. Cette réduction du coût unitaire de l'événement s'explique aussi par la moindre notoriété des artistes invités à se produire sur les scènes moissagaises.

Il convient d'ajouter que le service chargé du spectacle vivant (direction des affaires culturelles) partage avec le service « événementiel » (un agent dédié au sein du pôle développement économique) de la commune l'organisation de manifestations culturelles. En 2021, le service événementiel a assuré l'organisation de huit événements, parmi lesquels le forum des associations, un spectacle années 80 ou l'élection de Miss Tarn-et-Garonne. Cependant, la répartition des compétences entre ces deux services manque de clarté. À titre d'exemple, l'organisation du spectacle d'un humoriste dans la salle de spectacle de la commune (le Hall de Paris) a été prise en charge par le service événementiel tandis que l'organisation de concerts ou de conférences dans cette même salle a été assurée par le service « spectacle vivant ». Par ailleurs, le service événementiel ne disposant pas de régie, il recourt à celle des services culturels, qui ne bénéficie pas, à ce jour, d'un dispositif de billetterie en ligne.

Une absorption de la mission « événementiel » par le service du spectacle vivant, au sein de la direction des affaires culturelles, permettrait de remédier à ce morcellement des compétences,

susceptible de générer des défauts de coordination. La commune a indiqué à la chambre qu'une telle évolution était envisagée.

2.2.2. La nécessaire régularisation des modalités de gestion du centre de loisirs pour les jeunes

2.2.2.1. Un partenariat ancien entre la commune et l'association Moissac Animation Jeunes porteur d'irrégularités

Moissac Animation Jeunes (MAJ) est une association loi 1901 fondée en 1994. L'une de ses principales activités est l'animation d'un accueil de loisirs sans hébergement, ouvert aux jeunes de 11 à 17 ans. Elle assure également un point information jeunesse, dispose d'un service « emploi, formation, insertion » et mène des actions de lutte contre la fracture numérique. Entre 2016 et 2021, elle a perçu, 760 000 € de subventions de la commune.

Le soutien de la commune à l'association est formalisé par des conventions d'objectifs et de moyens d'abord pluriannuelles antérieures à la période sous contrôle. La convention pluriannuelle 2014-2017 définit une liste de missions que l'association s'engage à exercer, parmi lesquelles l'animation d'un « centre de loisirs sans hébergement pour les 11-17 ans organisés dans des locaux adaptés mis à disposition par la municipalité (...) ». En contrepartie, la commune met à sa disposition un personnel et lui octroie des moyens financiers et matériels pour les mener à bien. En suivant le même raisonnement que *supra* pour les conventions d'objectifs et de moyens avec MCV, cet exercice d'une compétence municipale moyennant rétribution financière aurait dû faire l'objet d'une mise en concurrence et d'un marché public.

À partir de 2017, les conventions d'objectifs et de moyens ont fait l'objet de modifications rédactionnelles, remplaçant la mention des activités du centre de loisirs par l'énumération d'objectifs plus généraux en faveur de la jeunesse et de son intégration dans la vie publique et précisant que « l'administration n'attend aucune contrepartie directe de cette subvention ». Le montant de la subvention est, quant à lui, passé à 120 000 € annuels, comprenant les subventions versées au titre du contrat de ville.

Or, rien n'indique, en dépit de la modification formelle du cadre conventionnel entre l'association et la commune, que les conditions effectives de leur relation et d'exercice des missions par l'association aient été substantiellement modifiées. Il convient d'ailleurs de noter que depuis 2017, les subventions ont été accordées par la commune à l'association sans que celle-ci ne lui transmette ni demande formelle de subventions, ni rapports financiers et comptes annuels. Enfin, au 3 juillet 2022, le site internet de la commune indique que, « depuis 1994, la municipalité a confié à l'association MAJ la responsabilité de répondre aux besoins de l'ensemble de la jeunesse (plus de 11 ans) en matière de loisirs, de co-éducation, d'orientation, de prévention, de santé, etc. » traduisant cette volonté de déléguer un volet important de l'exercice de ses compétences en faveur de la jeunesse.

Par ailleurs, trois élus municipaux ont siégé dans les instances de MAJ, y représentant la commune. Ceux-ci ont pris part aux délibérations municipales relatives à l'association, sans se déporter, générant ainsi un risque de conflits d'intérêts. Si l'ancien ordonnateur indique que la présence d'élus au conseil d'administration de l'association relevait d'une volonté de suivre la réalisation des objectifs des définis par la convention, la chambre rappelle d'une part, que ce motif légitime ne dispensait pas ces élus du respect de leurs obligations déontologiques et, d'autre part, que la commune disposait d'autres possibilités de contrôle de l'association.

2.2.2.2. Une volonté de reprise par la commune des activités du centre de loisirs

La commune a fait part de son intention de « reprendre la délégation de la compétence jeunesse dès janvier 2023 », au terme de la convention triennale 2020-2022, évoquant plus spécifiquement « le centre de loisirs pour les adolescents ». Elle précise qu'un travail est actuellement engagé par les services du pôle enfance pour déterminer les locaux qui seront affectés aux animations, les effectifs nécessaires ainsi que le projet pédagogique qui sera mis en œuvre.

À compter de janvier 2023, les services municipaux seraient chargés de l'accueil des jeunes de 12 à 15 ans, ouvrant ainsi le centre de loisirs aux enfants de la maternelle au collège inclus, l'association MAJ conservant l'accueil des adolescents de 16 à 17 ans.

La commune souhaite maintenir des relations avec l'association en orientant son soutien vers des projets d'insertion des jeunes et des publics précaires s'insérant dans le cadre du contrat de Ville, dont MAJ est l'un des principaux acteurs.

La municipalité envisage, en outre, d'associer MAJ à son projet de maison municipale du Sarlac, qui ouvrira ses portes à l'automne 2022, par la mise à disposition d'une salle de réunion et la création de projets communs à destination des habitants du quartier.

Au regard des irrégularités relevées par la chambre dans les relations entretenues par la commune avec ces deux associations, la collectivité doit mettre un terme aux pratiques consistant à verser des subventions en contrepartie de l'externalisation de services publics. Un travail préalable d'identification des risques présents dans les conventions en cours doit être rapidement réalisé par la commune afin de se conformer dans les meilleurs délais au cadre légal en vigueur.

Recommandations

4. S'assurer de la conformité des subventions attribuées aux associations aux dispositions de l'article 9-1 de la loi du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations. *Non mise en œuvre.*

5. Instaurer un dispositif de prévention des conflits d'intérêts à destination des élus du conseil municipal³⁶. *Non mise en œuvre.*

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Depuis 2016, la commune a repris l'exercice d'activités confiées à des partenaires externes, parfois depuis plusieurs décennies.

En matière de développement touristique, la municipalité exploite désormais le cloître de l'abbaye Saint-Pierre, principale attraction du territoire. Elle assure également la gestion du camping du Bidounet et du port fluvial, deux infrastructures importantes dans les circuits touristiques locaux. Si ces reprises successives ne semblent pas être le fruit d'une stratégie globale anticipée mais plutôt résulter d'opportunités ou de contraintes conjoncturelles, il importe désormais d'engager une réflexion d'ensemble relative à la valorisation de ces sites.

³⁶ Pour ce faire, la commune pourra utilement s'appuyer sur la fiche n° 13 du guide déontologique de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

Par ailleurs, certaines missions de service public avaient été confiées historiquement à des associations dans des conditions juridiques irrégulières. Ces situations ont généré des risques d'irrespect des règles et principes de la commande publique et révélé une insuffisante prise en compte des enjeux relatifs à la prévention des conflits d'intérêts. Dans ses relations futures avec les associations, la commune devra exercer la plus grande vigilance sur le respect du cadre légal des subventionnements publics.

Une reprise en régie des services assurés par les associations a d'ores et déjà été initiée, se traduisant depuis 2021 par la programmation communale de l'ensemble des spectacles vivants. La commune envisage en outre de reprendre l'animation du centre de loisirs pour la jeunesse au 1^{er} janvier 2023.

3. LA COLLECTIVITÉ DOIT RENFORCER SES FONCTIONS SUPPORT ET ÉTOFFER L'ENCADREMENT DE SES SERVICES TOUT EN MAÎTRISANT L'ÉVOLUTION DES CHARGES DE PERSONNEL

En s'engageant dans un mouvement d'internalisations qu'elle entend poursuivre, la commune a étendu le champ de son intervention. Afin d'accompagner au mieux cette dynamique et ne pas subir de crise de croissance, elle doit accélérer la professionnalisation de ses fonctions support (finances et ressources humaines), qui présentent des signes de fragilité (cf. § 3.1). Il lui faut également densifier son encadrement, qui a été affecté par d'importantes rotations au cours des dernières années. Il conviendra de concilier cet effort avec la maîtrise de l'évolution des charges de personnel qui, du fait des internalisations successives, apparaît comme un enjeu central de la préservation des équilibres financiers de la collectivité pour l'avenir (cf. § 3.2).

3.1. Dans un contexte d'élargissement de son intervention, la commune doit renforcer la professionnalisation de ses fonctions support

L'extension du champ d'intervention communal doit s'accompagner d'une professionnalisation accrue des services des finances et des ressources humaines. Cette observation découle du constat de lacunes dans l'exercice de leurs missions respectives.

3.1.1. Des obligations à satisfaire en matière de finances

3.1.1.1. L'absence d'intégration régulière des immobilisations en cours

L'intégration des immobilisations en cours n'est pas comptabilisée de manière régulière : sur la période 2016-2021, d'importants mouvements sur le compte 231 « immobilisations corporelles en cours »³⁷ n'ont été constatés qu'au cours de l'exercice 2019.

³⁷ L'instruction M14 indique que le compte 231 « Immobilisations corporelles en cours » enregistre, à son débit, les dépenses afférentes aux immobilisations non terminées à la fin de chaque exercice. Il enregistre à son crédit le montant des travaux achevés. En fin d'exercice, le compte 231 fait donc apparaître la valeur des immobilisations qui ne sont pas terminées. Lorsque l'immobilisation est achevée, les dépenses portées aux comptes 231 sont virées au compte 21 par opération d'ordre non budgétaire.

Le défaut d'apurement régulier des immobilisations en cours affecte la sincérité des dotations aux amortissements et, par conséquent, celle du résultat. De plus, il ne donne pas une image fidèle du patrimoine.

Il convient notamment que l'ordonnateur se rapproche du comptable public afin d'apurer les comptes d'immobilisations en cours dès leur achèvement.

3.1.1.2. Une obligation de provisionnement pas toujours respectée

La commune de Moissac n'a comptabilisé que deux provisions sur la période 2016-2021 : une provision de 464 366 € en 2019 concernant un litige avec sa société d'assurance à la suite d'un mouvement de terrains ayant entraîné des dommages sur une église et une provision de 111 216 € la même année pour couvrir le risque de créances irrécouvrables.

Depuis, aucune provision n'a été constituée. Même si le risque financier est limité et que le défaut de provisionnement n'a qu'une faible incidence sur le résultat, rien n'exonère la collectivité de ses obligations. La chambre rappelle ainsi à l'ordonnateur l'obligation de provisionnement, prévue à l'article R. 2321-2 du CGCT, et le respect du principe de prudence.

Il convient de préciser que la commune a voté au budget primitif 2022 les crédits nécessaires au provisionnement pour les nouveaux contentieux (179 134 €) et pour créances irrécouvrables (75 500 €). Cette dernière a d'ores et déjà fait l'objet d'une délibération.

3.1.1.3. Des travaux en régie non valorisés

La comptabilisation des travaux en régie³⁸ présente pour une collectivité le double avantage d'autoriser leur financement par l'emprunt et de les rendre éligibles au FCTVA.

À Moissac, bien que les services techniques effectuent des travaux, ceux-ci ne sont pas comptabilisés. La commune se prive ainsi d'une recette d'investissement (FCTVA). La collectivité a donc tout intérêt à évaluer la production immobilisée, en formalisant une procédure dédiée aux travaux en régie, appuyée notamment sur une comptabilité analytique précise des frais de personnel (décompte du nombre d'heures, tarifs horaires des agents).

3.1.1.4. L'abandon de la valorisation des subventions en nature

Le précédent rapport de la chambre régionale des comptes relatif à la gestion de la commune de Moissac, notifié le 19 juin 2012, rappelait à l'ordonnateur l'obligation de se conformer aux dispositions de l'article L. 2313-1 du CGCT, selon lequel les communes de plus de

³⁸ Les règles de la comptabilité publique permettent à une collectivité qui effectue des travaux avec ses moyens propres de comptabiliser en dépenses d'investissement le montant des charges normalement enregistrées en section de fonctionnement. L'instruction M14 précise, dans son tome 2, titre 3, chapitre 3 : « Les immobilisations créées par une commune ou un établissement public local sont comptabilisées à leur coût de production qui correspond au coût d'acquisition des matières consommées augmenté des charges directes de production (matériel et outillage acquis ou loués, frais de personnel, etc.) à l'exclusion des frais financiers et des frais d'administration générale ». La production d'immobilisation donne lieu à une opération d'ordre budgétaire : un mandat destiné à intégrer les travaux en section d'investissement, et un titre destiné à neutraliser les charges constatées durant l'exercice à la section de fonctionnement, sont simultanément émis. Ainsi, au vu du mandat appuyé des pièces justificatives prévues par la réglementation, le comptable public débite les comptes pertinents de la classe 2 par le crédit de la subdivision intéressée du compte 72 « Travaux en régie ».

3 500 habitants doivent assortir en annexe de compte administratif « la liste des concours attribués par la commune sous forme de prestations en nature ou de subventions ».

Si cette obligation est respectée en matière de subventions tout au long de la période sous contrôle, elle ne l'a été, s'agissant des prestations en nature, qu'au cours des exercices 2016 et 2018. Depuis 2019, aucun montant ne figure dans l'annexe dédiée du compte administratif.

Recommandation

6. Valoriser les prestations en nature octroyées aux associations et reporter cette information dans les comptes administratifs, conformément à l'article L. 2313-1 du code général des collectivités territoriales. *Non mise en œuvre.*

3.1.1.5. Un contrôle interne comptable et financier à formaliser

Le dispositif de contrôle interne comptable et financier n'est assuré que partiellement par le biais du logiciel de gestion. Si le blocage des enveloppes budgétaires au niveau de l'article est bien effectif sur le logiciel, le circuit de validation des commandes et des factures est encore manuel. Selon l'ordonnateur, une automatisation de ces procédures sur le logiciel de gestion est prochainement attendue.

En matière de commande publique, si des fiches synthétiques existent, il n'y a pas de guide à proprement parler.

Ce dispositif de contrôle interne comptable et financier repose également sur une responsabilisation de chaque service concernant l'enveloppe qui lui est allouée et des gestionnaires du service des finances chargés d'assurer certains contrôles (imputation comptable, rattachement au marché, recherche de doublons de paiement, etc.).

Pour autant, ces diverses pratiques ne font pas l'objet d'un plan de contrôle formalisé. La commune pourrait utilement réaliser une cartographie des risques afin d'identifier d'éventuelles failles de sécurité ou de mauvaises pratiques dont procéderait la rédaction d'un plan de contrôle interne.

Recommandation

7. Réaliser une cartographie des risques comptables et financiers de la commune en vue de la formalisation d'un plan de contrôle. *Non mise en œuvre.*

3.1.2. Si certains progrès ont été effectués en matière de gestion ressources humaines, de nombreux points de vigilance persistent

3.1.2.1. La commune a œuvré à la régularisation de ses régimes horaire et indemnitaire

La mise en œuvre de la réforme des 1 607 heures

L'organisation du travail telle que prévue par le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 relatif à l'aménagement et à la réduction du temps de travail dans la fonction publique repose sur la mise en place obligatoire de cycles de travail. Les collectivités doivent disposer d'une délibération, d'un

protocole ou d'un règlement du temps de travail qui précise, outre les cycles de travail, les règles de gestion du temps de travail (travaux supplémentaires, pauses, gestion des congés annuels, etc.).

Sur la période 2016-2018, la collectivité ne disposait pas de protocole relatif au temps de travail. À partir de 2019, un protocole est entré en application, prévoyant plusieurs cycles de travail³⁹, dont le plus répandu était de 35 heures sur 4,5 jours. En sus des congés légaux, les agents communaux bénéficiaient de trois jours supplémentaires⁴⁰, proratisés en fonction de la quotité du temps de travail.

Depuis le 1^{er} janvier 2022, un nouveau protocole s'applique, qui supprime tous les jours de congés non prévus par le cadre légal et fixe à 37h30 le temps de travail par semaine pour l'ensemble des agents, sauf exceptions⁴¹. Les agents bénéficient désormais de 15 jours ARTT pour les cycles de cinq jours de travail.

Ce nouveau protocole permet à la commune de se conformer aux dispositions de la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique qui mettent fin aux dérogations à la règle des 1 607 heures annuelles prévues par la loi n° 2001-2 du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique ainsi qu'au temps de travail dans la fonction publique territoriale.

Une refonte de la procédure de validation des heures supplémentaires

Comme indiqué au point précédent, les collectivités doivent disposer d'un document définissant les règles de gestion du temps de travail, dont les travaux supplémentaires. Ceux-ci correspondent aux heures, effectuées à la demande de l'autorité territoriale, dépassant les bornes horaires définies par le cycle de travail. La collectivité doit définir, par délibération, leurs conditions d'attribution⁴². Un contingent mensuel maximal de 25 heures⁴³, soit 300 heures annuelles, est autorisé.

Or, Moissac ne dispose d'un tel protocole que depuis 2019. Les heures supplémentaires effectuées auparavant l'ont donc été sans fondement juridique. Par ailleurs, la commune ne dispose pas de moyen de contrôle automatisé des heures supplémentaires, qui conditionne pourtant leur rémunération dans la majorité des cas⁴⁴.

Le protocole en vigueur de 2019 à fin 2021 précisait que le nombre d'heures supplémentaires ne peut dépasser un contingent mensuel de 25 heures, plafonné à 250 heures

³⁹ Cycles de travail :

- le cycle hebdomadaire standard : 35 heures sur 5 jours ;
- le cycle hebdomadaire standard aménagé : 35 heures sur 4,5 jours ;
- le cycle en débit crédit sur 2 semaines : 70 heures sur 9 jours ;
- le cycle spécifique :
 - 37h30 par semaines de 5 jours (15 jours RTT) ;
 - cycle spécifique particulier (modulation d'horaires selon programmation spectacles) ;
 - annualisation.

⁴⁰ Dont un jour pour la journée de solidarité.

⁴¹ Le cycle de travail des agents des services « petite enfance », des agents de droit privé du pôle « développement économique, politiques contractuelles et solidarité », et du placier est fixé à 35 heures par semaine. Certains services sont annualisés (école de musique, spectacles vivants, équipe des salles, patrimoine, cloître, évènementiel, cabinet du maire, communication, enseignement/écoles, animation/enfance, AED/AESH-PRE, agents de police, camping municipal, port de plaisance).

⁴² En vertu de l'article 2 du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991.

⁴³ En vertu de l'article 6 du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002.

⁴⁴ Un décompte déclaratif contrôlable est néanmoins suffisant pour les agents exerçant leur activité hors de leurs locaux de rattachement, ainsi que pour les sites sur lesquels l'effectif des agents susceptibles éligibles aux travaux supplémentaires est inférieur à dix (article 2-2° du décret n° 2002-60 du 14 janvier 2002).

annuelles. Or, un agent de la police municipale a bénéficié de 299,62 heures. De plus, en 2018, un autre agent de la police municipale a effectué 313,5 heures, dépassant ainsi le seuil réglementaire des 300 heures annuelles.

Le protocole en vigueur à compter de 2022 ne comporte pas de dispositions relatives aux heures supplémentaires et les services ne semblent pas savoir si les dispositions du précédent protocole en la matière sont toujours en vigueur. Pour autant, des heures supplémentaires continuent à être effectuées, mais selon de nouvelles modalités. Depuis 2022, la réalisation d'heures supplémentaires est désormais subordonnée à l'accord préalable du chef de service, matérialisée par l'existence d'un formulaire dédié. En outre, la commune a décidé, sauf exceptions, de ne plus verser d'indemnités d'heures supplémentaires, privilégiant la récupération. Si ces nouvelles dispositions ont pour but objet de limiter le recours aux heures supplémentaires, il est difficile d'en percevoir les effets, le nombre d'heures supplémentaires effectuées au cours du premier semestre 2022 étant proche de celui de l'année précédente.

La mise en œuvre du régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (Rifseep)

Le Rifseep⁴⁵ a été instauré par délibération du 5 mars 2020 puis a été modifié par délibération du 16 décembre 2021, afin d'en corriger certaines erreurs⁴⁶. En revanche il n'a été effectif qu'à compter de mars 2022 (pour les agents nouvellement recrutés) et de mai 2022 pour l'ensemble des agents communaux.

Si, compte tenu du caractère récent de la mise en œuvre du Rifseep, la chambre n'a pas pu procéder à son contrôle approfondi, elle formule toutefois les observations suivantes relatives à la délibération du 16 décembre 2021 :

- l'indemnité pour travaux dangereux, insalubres, incommodes ou salissants est par nature intégrée dans l'IFSE et n'est donc pas cumulable avec celle-ci contrairement aux dispositions de l'article 8 de la délibération ;
- il en est de même pour l'indemnité de responsabilité des régisseurs d'avances et de recettes prévue à l'article R. 1617-5-2 du CGCT. Contrairement aux dispositions de l'article 5-2 de la délibération du 16 décembre 2021, cette indemnité n'est pas cumulable⁴⁷ avec le Rifseep car elle fait partie des éléments de rémunération liés à une sujétion particulière, qui correspond à une contrainte spécifique du fait même de la nature des fonctions occupées ;
- la délibération ne fait pas état des agents communaux bénéficiaires d'un logement. Cela serait pourtant nécessaire compte tenu du fait que cet avantage en nature doit être pris en compte dans le calcul de leur rémunération (*cf. infra*).

⁴⁵ Le Rifseep, ou régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel, est le nouvel outil indemnitaire de référence qui remplace la plupart des primes et indemnités jusqu'alors existantes dans le but de rationaliser et simplifier le paysage indemnitaire. Le Rifseep est constitué de deux parts distinctes :

- d'une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) qui vise à valoriser l'exercice des fonctions. Cette indemnité repose, d'une part, sur une formalisation précise de critères professionnels et, d'autre part, sur la prise en compte de l'expérience professionnelle ;

- d'un complément indemnitaire annuel (CIA) lié à l'engagement professionnel et à la manière de servir.

⁴⁶ Les conseillers des activités physiques et sportives et les auxiliaires de puériculture avaient été initialement exclus du dispositif communal, par erreur.

⁴⁷ Néanmoins, le classement des postes dans des groupes de fonctions permet de reconnaître et de valoriser le niveau de responsabilité exercé dans la part IFSE.

La refonte de de la nouvelle bonification indiciaire (NBI)

La nouvelle bonification indiciaire consiste en l'attribution de points d'indice majoré supplémentaires aux fonctionnaires dont les emplois comportent une responsabilité ou une technicité particulière. Les emplois ouvrant droit à la NBI et le nombre de points d'indice accordés sont fixés par décret.

Un travail d'actualisation des bénéficiaires de la NBI a été mené à la fin de l'année 2021 permettant de passer d'une enveloppe de 1 544 points au 1^{er} novembre 2021 à une enveloppe de 1 429 points au 1^{er} janvier 2022, soit une diminution de 115 points représentant approximativement une économie annuelle 90 000 €.

En réponse aux observations de la chambre, le précédent ordonnateur indique que ce travail de régularisation des régimes horaire et indemnitaire a longtemps pâti de l'absence d'un responsable des ressources humaines qualifié et de la volonté de coordonner les actions de la commune avec l'intercommunalité en construction.

3.1.2.2. La gestion des ressources humaines de la commune doit être améliorée

Des avantages en nature non suivis

Défini comme la fourniture ou la mise à disposition par l'employeur d'un bien ou d'un service, pour un usage non exclusivement professionnel, permettant au salarié de faire l'économie de frais qu'il aurait dû normalement supporter, l'avantage en nature est assimilé à un élément de rémunération. Il doit, à ce titre donner lieu à imposition et cotisation. Il appartient ainsi à l'employeur d'évaluer les avantages accordés à ses agents pour l'intégration dans l'assiette des cotisations. Cette évaluation servira également pour l'intégration dans l'assiette de l'impôt sur le revenu.

À Moissac, le suivi des avantages en nature par le service des ressources humaines fait l'objet de manquements. En effet, le rapport présenté annuellement par l'ordonnateur lors du débat d'orientation budgétaire n'en établit pas la liste, comme il le devrait. En outre, trois agents communaux ont bénéficié de logements sans que cela ne figure sur leurs bulletins de paie :

- un agent technique en charges des espaces verts occupe le logement du centre culturel contre des services s'apparentant à des fonctions de gardiennage (surveillance, rondes, fermeture des portes, etc.). Une décision portant contrat de location d'un logement communal contre services a été signée le 21 novembre 2017. Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur a fait part de sa volonté de demander à cet agent le paiement d'une redevance en échange de l'occupation du logement ;
- un policier municipal occupe le logement du stade contre des services s'apparentant également à des fonctions de gardiennage (ouverture, surveillance, etc.). Une décision portant contrat de location d'un logement communal contre services a été signée le 14 décembre 2017. Cet agent, qui a transmis son préavis, devrait quitter le logement le 28 octobre 2022. L'ordonnateur a indiqué à la chambre que la mise en location de ce logement n'était à ce jour pas prévue ;
- le responsable du camping occupait un logement de fonction au sein du camping. Bien qu'une délibération du 19 décembre 2018 autorise l'emploi de responsable d'exploitation du camping à bénéficier d'un logement de fonctions via une convention d'occupation précaire avec astreinte, un tel document n'avait pas été établi entre les deux parties. Cet agent ayant quitté ses fonctions, il n'occupe plus le logement depuis le 26 septembre 2022.

Or, la réglementation prévoit deux conditions d'attribution de logements à des agents publics en lien avec l'exercice de leurs fonctions : la concession de logement pour nécessité absolue de service⁴⁸ (gratuité du logement nu) et la convention d'occupation précaire avec astreinte⁴⁹ (paiement d'une redevance égale à 50 % de la valeur locative de marché). Les conditions relatives à la concession d'un logement pour nécessité absolue de service n'étant ici pas réunies, l'octroi d'un logement par la commune doit constituer la contrepartie d'une astreinte de la part de l'agent bénéficiaire. Dès lors, il revient à la commune de définir ce régime d'astreinte ou de procéder au retrait de cet avantage en nature indu. Si l'ordonnateur s'est engagé à exiger le versement d'une redevance pour le logement du centre culturel, la définition du régime d'astreinte demeure à établir pour régulariser la situation.

La chambre rappelle à l'ordonnateur les motifs réglementaires d'attribution de logement aux agents publics. Lorsque les conditions sont réunies, l'ordonnateur doit établir les conventions, procéder à la perception de la redevance associée et suivre les avantages en nature au niveau de la paie (cotisations sociales et Rifseep).

Recommandation

8. Régulariser l'octroi des avantages en nature aux agents de la commune. *Non mise en œuvre.*

Des mises à disposition à régulariser

Aux termes de l'article L. 512-6 du code général de la fonction publique, « la mise à disposition est la situation du fonctionnaire réputé occuper son emploi qui, demeurant dans son corps ou son cadre d'emplois d'origine, continue à percevoir la rémunération correspondante mais exerce ses fonctions hors de l'administration où il a vocation à servir ». Conformément aux articles L. 512-7 et L. 512-11, la mise à disposition d'un fonctionnaire doit être formalisée par une convention et faire l'objet d'un remboursement.

Or, depuis des années, des agents communaux sont mis à disposition d'associations sportives sans convention ni remboursement. À ce jour, selon les informations communiquées par la commune, cette situation concernerait douze agents, pour un total de 32,5 heures par semaine.

Depuis le 1^{er} février 2022, une convention de mise à disposition type auprès a été formalisée, ayant permis de régulariser la situation d'un agent, mis à disposition du club de rugby de la commune. Sept autres conventions ont été conclues entre la commune et les différents clubs sportifs concernés au cours du mois de septembre 2022.

De plus, un agent communal est mis à disposition de l'éducation nationale, à titre gratuit, en tant qu'intervenant auprès des élèves dans le cadre des activités sportives. Une convention de partenariat a été signée mais ne prévoit pas le remboursement des charges de personnel.

⁴⁸ Article R. 2124-65 du code général de la propriété des personnes publiques. Une concession de logement peut être accordée par nécessité absolue de service lorsque l'agent ne peut accomplir normalement son service, notamment pour des raisons de sûreté, de sécurité ou de responsabilité, sans être logé sur son lieu de travail ou à proximité immédiate.

⁴⁹ Article R. 2124-68 du code général de la propriété des personnes publiques. Elle peut être accordée à l'agent tenu d'accomplir un service d'astreinte mais qui ne remplit pas les conditions ouvrant droit à la concession d'un logement par nécessité absolue de service.

Par ailleurs, quatre agents communaux sont mis à disposition de la caisse d'allocations familiales (CAF) dans le cadre de la gestion de halte-garderie Bulle de bébés. La convention partenariale d'objectifs et de moyens 2019-2020 ne prévoit pas de remboursement des charges de personnel de la part de la CAF. Cette situation devrait être régularisée en 2023 avec la reprise en régie municipale de la structure d'accueil de jeunes enfants.

Il revient à l'ordonnateur de poursuivre le travail de régularisation des mises à disposition entrepris et d'en effectuer le suivi.

Recommandation

9. Régulariser les conditions de mise à disposition des agents communaux auprès d'organismes tiers. *Mise en œuvre en cours.*

Des recrutements irréguliers d'agents contractuels

Au cours de la période sous revue, la commune a accentué le recours aux agents contractuels. Cette évolution a notamment eu pour corollaire de générer des irrégularités, le recrutement d'agents non titulaires sur des emplois permanents étant strictement encadré et possible dans certains cas de figure seulement⁵⁰, notamment à l'issue d'une procédure infructueuse de recrutement d'un agent titulaire.

Or, le contrôle de légalité de la préfecture a, à plusieurs reprises, alerté la commune sur des recrutements irréguliers, parmi lesquels celui du directeur général des services de la collectivité.

Le 10 septembre 2021, la commune a recruté un agent non titulaire en qualité de directeur général des services (DGS) pour la période allant du 3 septembre 2021 au 2 septembre 2022 (un an renouvelable). Il convient de préciser que les postes de DGS des collectivités de plus de 2 000 habitants sont des emplois fonctionnels. En vertu des dispositions de l'article L. 343-1 du code général de la fonction publique, le recrutement d'un agent contractuel sur un emploi fonctionnel de direction n'est ouvert sans conditions que dans les communes de plus de 40 000 habitants.

Selon le contrat, ce recrutement intervient à la suite d'une vacance de l'emploi de directeur général des services au terme d'une recherche infructueuse de candidats titulaires.

Le 2 novembre 2021, la préfète de Tarn-et-Garonne a adressé au maire de Moissac un courrier appelant son attention sur l'illégalité de ce recrutement et réclamant les circonstances ayant conduit à la conclusion de ce contrat.

La chambre a pris connaissance des éléments transmis par la commune à la préfecture et demandé la communication de pièces complémentaires permettant d'établir le caractère infructueux de la procédure de recrutement d'un agent titulaire. Au regard du nombre élevé de candidatures et de l'absence de transmission des rapports de jury de recrutement attestant de l'inadéquation de leur profil à cet emploi, la chambre a constaté l'irrégularité du contrat.

La commune a publié un avis de vacance le 23 juin 2022, avant l'échéance du contrat du DGS. Le procès-verbal de la commission de sélection qui s'est tenue à l'issue de la phase

⁵⁰ Enumérés par le code général de la fonction publique aux chapitres II et III du titre III, ainsi qu'à son article L. 343-1 s'agissant des emplois de direction.

d'entretien des candidats, composée du maire et de deux adjoints, fait état de l'absence de candidatures de fonctionnaires. La reconduction du contrat du DGS a ainsi été décidée.

Outre ce recrutement, la préfecture a également alerté la commune sur des recours non justifiés à des personnels non titulaires sur des emplois permanents d'assistants de conservation du patrimoine ou d'adjoints d'animation.

Il en est de même s'agissant du responsable du camping et du port, dont la promotion, outre le recrutement, a présenté des irrégularités, du fait d'une progression plus rapide que n'aurait pu l'être celle d'un fonctionnaire exerçant des fonctions et disposant de qualifications équivalentes. Saisi par la préfète de Tarn-et-Garonne sur le fondement de l'article L. 2131-6 du CGCT, le juge des référés a suspendu son contrat. L'ordonnance de référé en date du 28 juin 2022 mentionne l'absence d'établissement par la commune du caractère infructueux de la procédure de recrutement d'un fonctionnaire ainsi que l'insuffisance de l'expérience et des qualifications de l'intéressé pour prétendre aux conditions statutaires et de rémunération qui lui étaient octroyées.

Si, au regard des caractéristiques du marché de l'emploi de son bassin de vie, il n'est pas par nature exclu que la commune puisse faire face à des difficultés de recrutement d'agents titulaires pour pourvoir à ses emplois permanents vacants, la chambre lui recommande de formaliser des procédures de recrutement adaptées (recueil des candidatures, fiche d'analyse des candidats, compte-rendu d'entretiens, etc.) lui permettant d'en établir la régularité, en sollicitant notamment l'appui du centre de gestion départemental de la fonction publique territoriale.

Recommandation

10. Formaliser des procédures permettant de sécuriser juridiquement les recrutements. *Mise en œuvre en cours.*

Une organisation dysfonctionnelle du service des ressources humaines

Aux points de vigilance susmentionnés s'ajoutent des dysfonctionnements organisationnels. En effet, le service des ressources humaines, en l'absence d'un agent en assurant la direction (cf. partie sur le déficit d'encadrement) est assuré par trois agents dont la répartition des missions manque de clarté et de complémentarité. Par ailleurs, il convient d'ajouter que l'un des agents du service, qui exerçait précédemment les fonctions de directrice adjointe du CCAS, continue d'en gérer les ressources humaines depuis le mois d'avril 2021. Dans sa réponse aux observations de la chambre, l'ordonnateur précise que le nouveau gestionnaire en ressources humaines du CCAS a été recruté et se trouve en formation au sein des services municipaux. Il devrait, selon lui, être opérationnel au 1^{er} janvier 2023 et libérer l'agent du service ressources humaines de cette tâche.

3.2. La collectivité doit s'attacher à concilier le renforcement des fonctions d'encadrement avec la maîtrise de l'évolution des dépenses de personnel

3.2.1. Une évolution des effectifs en constante augmentation, qui se caractérise par un recours accru aux contractuels

Au 31 décembre 2021, la commune de Moissac comptait 278 agents, soit un total de 256 équivalents temps plein (ETP).

Si en valeur absolue les charges de personnel sont moins importantes à Moissac que dans les communes de la même strate, leur part dans les charges de fonctionnement y est proportionnellement plus importante sur toute la période sous revue. En 2020, elles représentaient 63,63 % des charges de fonctionnement contre 60,44 % pour la strate démographique (cf. annexe 7**Erreur ! Source du renvoi introuvable.**).

Entre 2016 et 2021, les dépenses de personnel ont progressé en moyenne de 3,2 % par an. Cette croissance est principalement due à l'augmentation (quasi-égale en valeur absolue) de la rémunération des titulaires (+ 593 000 €) et des non titulaires (+ 504 000 €).

tableau 21 : évolution 2016-2021 des charges de personnel

en M€	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Var. annuelle moyenne	Var. 2021-2016
Rémunérations du personnel titulaire (a)	4,6	4,8	4,8	4,9	5,1	5,2	2,5 %	0,6
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	84,9 %	85,1 %	84,1 %	82,2 %	84,9 %	82,4 %		
+ Rémunérations du personnel non titulaire (b)	0,5	0,6	0,7	0,9	0,8	1	14,3 %	0,5
<i>en % des rémunérations du personnel</i>	9,9 %	9,9 %	12,4 %	15,5 %	14,0 %	16,5 %		
+ Autres rémunérations (c)	0,28	0,28	0,20	0,14	0,07	0,07	- 24,7 %	- 0,2
= Rémunérations hors atténuations de charges (a+b+c)	5,4	5,6	5,7	6	6	6,3	3,1 %	0,9
- Atténuations de charges	0,27	0,23	0,14	0,10	0,09	0,07	- 22,7 %	- 0,2
= Rémunérations du personnel	5,1	5,4	5,5	5,9	5,9	6,2	3,9 %	1,1
+ Charges sociales	2,3	2,4	2,3	2,4	2,5	2,5	1,9 %	0,2
+ Impôts et taxes sur rémunérations	0,12	0,13	0,14	0,10	0,10	0,10	- 3,8 %	- 0,02
+ Autres charges de personnel	0	0	0	0	0	0,02		0,02
+ Charges de personnel externe	0,04	0,07	0,06	0,06	0,01	0,02	- 14,6 %	- 0,02
= Charges totales de personnel	7,6	8	8,1	8,5	8,5	8,9	3,2 %	1,3

Source : logiciel Anafi d'après les comptes de gestion

Cette progression est due à une augmentation significative des effectifs, qui sont passés de 217 ETP en 2016 à 256 en 2021, suivant logiquement l'extension du champ d'exercice des compétences de la commune. 72 % de cette hausse provient de recrutements d'agents non titulaires. Le recours de la commune aux agents contractuels a ainsi doublé au cours de la période, pour représenter en 2021 un peu plus de 20 % des ETP communaux.

tableau 22 : évolution 2016-2021 des effectifs au 31 décembre

en ETP au 31 décembre	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Variation 2021-2016
Titulaires	190,1	183,9	188,2	185,1	194,3	200,9	10,8
Non titulaires	27,1	30,4	35,2	44,9	39,0	54,7	27,6
Total général	217,2	214,2	223,4	230,0	233,3	255,6	38,4

Source : CRC, d'après les tableaux d'effectifs transmis par la commune

Le mouvement d'internalisation intervenu au cours de la période sous contrôle explique en partie cette évolution. Ainsi, 11 contractuels ont été temporairement recrutés, dans l'attente de la dissolution de l'EPIC de l'office de tourisme intervenue au 1^{er} janvier 2019, pour assurer l'ouverture au public et la gestion du camping et de l'abbaye. Après cette dissolution, deux agents contractuels ont été recrutés. À compter de 2019, le passage en année pleine de l'activité du camping, autrefois concentrée sur dix mois, a entraîné le recrutement de trois agents non titulaires supplémentaires⁵¹. En avril 2021, la commune a repris en régie l'exercice de trois compétences assurées par le CCAS : la petite enfance, le logement et le programme de réussite éducative. Sur les 21 agents intégrés au budget principal de la commune, cinq étaient contractuels.

Outre l'extension des activités de la commune, le recours accru aux contractuels s'explique par des besoins liés à des remplacements d'agents à la suite d'arrêts maladie ou partie à la retraite au sein de différents services, notamment pour l'entretien des locaux scolaires.

3.2.2. Un affaiblissement de l'encadrement

Malgré la hausse générale des effectifs, l'organisation des services municipaux présente des insuffisances en matière d'encadrement.

Ce constat repose d'abord sur l'analyse de l'organigramme de la structure, qui dispose de nombreux services regroupés au sein de pôles thématiques, sans qu'aucun agent n'en exerce la direction, ou *a minima*, la coordination. Le directeur général des services de la commune se trouve ainsi en prise directe avec un nombre très important de services, sans pouvoir véritablement s'appuyer sur une équipe de direction. Ce constat est moins valable au sein des services techniques, au sein duquel des chefs de service sont identifiés et dont le pôle « bâtiments » a notamment été réorganisé en 2021, le plaçant sous l'autorité d'un unique responsable.

Il repose également sur l'importante rotation observée au sein de l'encadrement intermédiaire de la commune. En effet, en 2020 et 2021, la commune a été confrontée au départ de huit cadres. Trois d'entre eux n'ont pas été remplacés, les emplois correspondants demeurant vacants (coordination du pôle enfance, direction des affaires culturelles et direction des ressources humaines). Un départ a été remplacé par un agent de catégorie inférieure au précédent titulaire du poste (direction des services techniques). Si quatre départs ont bien été compensés par la prise de fonctions d'agents de niveau équivalents (direction générale des services, finances, patrimoine et communication), deux l'ont été par promotion interne.

Il convient en outre de relever la situation paradoxale dans laquelle se trouve la commune. En effet, l'affaiblissement des fonctions d'encadrement de la commune est allé de pair avec la croissance de la proportion d'agents de catégorie A en son sein. Cette hausse est cependant essentiellement imputable aux évolutions intervenues au sein des filières sociale et médico-sociales découlant de la reprise d'agents d'activités du CCAS et du reclassement en

⁵¹ La gestion de ces agents est retracée au budget annexe camping depuis sa création le 1^{er} janvier 2021.

catégorie A des éducateurs territoriaux de jeunes enfants prévue par le décret n° 2017-902 du 9 mai 2017 et effectif depuis le 1^{er} février 2019. L'augmentation générale de la proportion d'agents de catégorie A ne peut ainsi pas être interprétée comme un renforcement des principales fonctions d'encadrement au sein de la collectivité, à périmètre constant.

La promotion interne de certains agents communaux implique la mise en place d'un accompagnement approprié destiné à favoriser leur montée en compétences. Si des formations managériales ont été dispensées, un renforcement de l'effort de formation spécifique aux métiers paraît souhaitable.

En pourvoyant les postes d'encadrement demeurant vacants, la commune permettrait au directeur général des services, particulièrement investi dans la coordination du pôle enfance, de la direction des affaires culturelles et du service des ressources humaines, de se consacrer davantage aux fonctions stratégiques qui devraient être les siennes.

Dans sa réponse à la chambre, l'ordonnateur a notamment indiqué la volonté de la commune de recruter un attaché territorial pour pallier le départ du responsable du service des finances⁵². Par ailleurs, l'ordonnateur s'est aussi engagé auprès de la chambre à placer le pôle enfance sous la coordination d'un agent de catégorie A, qui permettrait de libérer le directeur général des services de cette tâche.

tableau 23 : évolution des effectifs de la commune

En ETP au 31 décembre		2016	2017	2018	2019	2020	2021
Titulaires	A	6,7	7,7	7,7	10,0	9,1	8,7
	B	22,9	23,9	26,5	23,8	23,9	26,5
	C	160,6	152,3	154,1	151,3	161,3	165,8
	Total Titulaires	190,1	183,9	188,2	185,1	194,3	200,9
	% Titulaires catégorie A / total	3,1 %	3,6 %	3,4 %	4,4 %	3,9 %	3,4 %
Non titulaires	A	2,0	3,0	2,0	3,0	3,0	4,9
	B	3,0	5,3	7,2	7,2	6,2	4,0
	C	16,5	18,0	22,4	31,5	26,2	43,8
	Catégorie non définie	5,6	4,1	3,6	3,2	3,6	2,0
	Total Non Titulaires	27,1	30,4	35,2	44,9	39,0	54,7
	% Non titulaires catégorie A / total	0,9 %	1,4 %	0,9 %	1,3 %	1,3 %	1,9 %
Total effectifs		217,2	214,2	223,4	230,0	233,3	255,6
Total catégorie A		8,7	10,7	9,7	13,0	12,1	13,6
% catégorie A		4,0 %	5,0 %	4,3 %	5,7 %	5,2 %	5,3 %

Source : CRC, d'après les tableaux d'effectifs transmis par la commune

3.2.3. Dans un contexte de poursuite des internalisations, l'atteinte des objectifs d'investissement de la commune implique un recours accru à l'emprunt et une vigilance à l'égard de l'augmentation des dépenses de personnel

3.2.3.1. La commune va continuer à renforcer ses effectifs, notamment dans le cadre de sa politique de prise en charge des missions de petite enfance

Après la reprise au CCAS de la compétence petite enfance, la commune va poursuivre le développement de son offre de services en la matière.

⁵² Cet emploi permanent a été créé par la délibération du 29 septembre 2022.

Une étude de préfiguration de la politique d'animation de la vie sociale a en effet été menée par la commune, en partenariat avec la CAF, avec une attention particulière sur les deux quartiers prioritaires du centre-ville et du Sarlac. Cette étude mettait notamment l'accent sur les besoins d'accueil du jeune enfant sur la commune et comportait des préconisations pour garantir une offre adaptée aux besoins de la population. À l'issue de cette étude, un scénario a été retenu par les deux parties. Celui-ci prévoit notamment, la création d'une micro-crèche de 12 places et du « lieu d'accueil enfant-parent » situé actuellement à la Momerie au centre-ville de Moissac ainsi que l'évolution de la gestion de l'établissement d'accueil du jeune enfant (halte-garderie an crèche) au sein du quartier du Sarlac. Ces deux équipements seraient gérés par la commune de Moissac.

Ces évolutions devraient conduire la commune à quasiment doubler en une année le nombre de places en crèches dont elle assure la gestion, passant de 35 places en 2022 à 67 en 2023.

tableau 24 : évolution 2022-2023 du nombre de places en crèches

Nombre de places	2022	2023
Crèche les Grapillous	35	35
Halte-garderie Bulle de bébé (transformation en crèche + reprise en régie municipale en janvier 2023) - Quartier du Sarlac	20 places gestion CAF	20
Création micro crèche Achon - Centre-ville		12
Nb de places en gestion communale	35	67

Source : commune de Moissac

La commune estime à sept ETP supplémentaires les besoins en effectifs nécessaires à la prise en charge de ces évolutions.

tableau 25 : évolution 2022-2023 du nombre d'ETP pour la petite enfance

Nombre d'agents / ETP	2022	2023	ETP supplémentaires
Crèche les Grapillous	15 agents	15 agents	0 ETP
Halte-garderie Bulle de bébé (transformation en crèche + reprise en régie municipale en janvier 2023) - Quartier du Sarlac	4 ETP*	7 ETP	3 ETP
Création micro crèche Achon - Centre-ville		4 ETP	4 ETP
Total			7 ETP

Source : commune de Moissac

* Agents communaux mis à disposition de la CAF

Il convient de signaler que le coût de fonctionnement supplémentaire de ces structures devrait être limité, du fait de la perception de recettes liées à la prise en charge de ces activités, notamment de la part de la caisse d'allocations familiales et des familles.

tableau 26 : coût supplémentaire petite enfance à compter de 2023

Participation commune en €	2021	2023	Coût supplémentaire
Halte-garderie Bulle de bébé (transformation en crèche + reprise en régie municipale en janvier 2023) - Quartier du Sarlac	87 721	90 227	2 506
Création micro crèche Achon - Centre-ville	0	26 859	26 859
Total	87 721	117 086	29 365

Source : commune de Moissac

La commune prend toutefois en charge 20 % du montant des travaux nécessaires au réaménagement et à la mise aux normes de la maison Achon en micro-crèche et lieu d'accueil enfants-parents, conformément au plan de financement voté le 17 février 2022 :

tableau 27 : financement prévisionnel des travaux sur la maison Achon

en €	HT	TTC
Travaux	427 434,70	512 921,64
Etudes	43 660,00	52 392,00
Total	471 094,70	565 313,64
Recettes		
	%	Montants
Région Occitanie		
Conseil départemental 82	7,57 %	35 656,82
État	20,00 %	94 218,94
Caisse d'allocations familiales	52,22 %	246 000,00
Communauté de communes TDC	0,21 %	1 000,00
Commune	20,00 %	94 218,94
Total	100 %	471 094,70

Source : délibération du 17 février 2022
HT = hors taxes, TTC = toutes taxes comprises

3.2.3.2. La poursuite des objectifs d'investissement de la commune devrait la conduire à accroître son recours à l'emprunt et à travailler à la maîtrise de ses dépenses de personnel

Afin d'estimer la possibilité de mener à bien ses principaux projets et d'honorer ses engagements financiers, il est de bonne gestion pour une collectivité de mener un travail d'analyse prospective de sa situation financière.

Interrogée sur ses projections financières, la commune a communiqué à la chambre deux documents de prospective. S'ils comportent certaines données discordantes, leur conception semble avoir répondu aux mêmes principes :

- l'intégration dans les hypothèses d'évolution d'une projection de la hausse des dépenses de personnel, concentrée sur les années 2022 et 2023 en lien avec les projets dans le domaine de la petite enfance ;
- la projection d'un haut niveau de dépenses d'investissement, supérieur à celui prévu dans le PPI ;
- la stabilisation de la capacité de désendettement à quatre ans ;
- la mobilisation du fonds de roulement.

Il convient de relever que la collectivité ne semble pas tenir régulièrement à jour sa prospective : les montants de remboursement des emprunts ne correspondent pas à ceux figurant dans le profil d'extinction de la dette communiqué à la chambre et les montants d'investissement renseignés diffèrent de ceux inscrits au PPI.

L'analyse de la chambre se concentre sur le scénario le plus complet de la prospective communale, synthétisé dans le tableau ci-après.

Pour le construire, la commune a émis les hypothèses structurantes suivantes :

- une augmentation moyenne annuelle des produits de gestion de 1,3 % entre 2022 et 2026, supérieure à leur progression sur la période précédente (0,9 % entre 2017 et 2021), notamment du fait de fortes hausses anticipées sur les dotations institutionnelles en 2023 et 2024 ;
- une augmentation moyenne annuelle des charges de gestion de 2,3 % sur la période, supérieure à son évolution passée (1,6 %) à laquelle concourrait la hausse conjointe des dépenses de personnel (2,6 %), des subventions de fonctionnement (2,8 %) et des charges à caractère général (2,1 %).

En tentant de conjuguer un haut niveau d'investissement avec le maintien à quatre ans de la capacité de désendettement, ce scénario porte atteinte au fonds de roulement dans des proportions si peu plausibles qu'elles remettent en cause la portée même de cet exercice prospectif.

tableau 28 : scénario de prospective de la commune

en M€	2022	2023	2024	2025	2026	Évolution
Total des produits	16,55	16,85	17,13	17,29	17,45	5 %
Total des charges	14,09	14,68	14,93	15,17	15,43	9 %
CAF brute	2,39	2,09	2,13	2,04	1,95	- 18 %
Annuité	1,12	1,18	1,22	1,19	1,22	9 %
CAF nette	1,27	0,90	0,90	0,85	0,73	- 42 %
Recettes d'investissement hors emprunt	1,05	1,08	1,20	1,34	1,37	31 %
Emprunt	1,50	1,00	1,00	1,00	1,00	- 33 %
Dépenses d'équipement	3,66	4,52	4,72	4,37	5,47	49 %
Autres dépenses d'investissement	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0 %
Fonds de roulement	2,84	1,12	- 0,76	- 2,35	- 5,15	- 281 %
Encours de dette	9,42	9,17	8,87	8,60	6,98	- 26 %
Capacité de désendettement	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	-

Source : CRC, à partir des données transmises par la commune

La chambre a procédé à une analyse prospective sur le fondement des hypothèses d'évolution de la commune afin de proposer une estimation alternative réaliste de l'évolution de ses équilibres financiers à moyen terme.

Quelques corrections ont été apportées :

- les montants de remboursement de l'encours de dette existant ont été modifiés pour prendre en compte les données figurant dans le tableau d'extinction de la dette ;
- les dépenses d'investissement ont été définies en fonction du PPI ;
- le principe du maintien de la capacité de désendettement à quatre ans n'a pas été conservé, ne correspondant à aucun standard de référence. Il est généralement admis qu'une capacité de désendettement inférieure à une dizaine d'années ne porte pas atteinte à la soutenabilité des finances d'une entité⁵³ ;
- le principe d'ajustement par le fonds de roulement n'a pas été repris, car conduisant à mettre gravement en péril les finances de la collectivité. En effet, celui-ci doit lui permettre de faire face à ses obligations financières. Il ne doit pas être négatif et, *a fortiori*, pas dans les proportions envisagées par la commune. Seul un prélèvement correspondant au besoin de

⁵³ La loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 définit un plafond de 12 ans pour les collectivités signataires des contrats dits « de Cahors ».

financement de l'année 2022 a été effectué, permettant de stabiliser le fonds de roulement à un niveau correct, autour de 50 jours de charges courantes.

Au terme de cette analyse, il apparaît que si la commune souhaitait financer les investissements inscrits dans son PPI, tels que les rénovations des écoles et du cloître ainsi que la construction d'un complexe sportif, elle devrait augmenter son endettement. Si une capacité de désendettement de 7,6 ans demeure soutenable, la tendance à la dégradation de la CAF (réduction de deux tiers de la CAF nette), si elle se poursuivait ainsi, risquerait de mettre en péril la situation financière de la commune.

Une telle tendance ne pourra être que renforcée par le contexte inflationniste et par la décision gouvernementale de dégel du point d'indice de la fonction publique, bien que leurs conséquences ne soient pas encore entièrement appréciables.

Ce constat devrait conduire la collectivité à travailler à la maîtrise des déterminants de l'autofinancement, notamment des dépenses de personnel qui représentent environ deux tiers des charges et connaissent une progression soutenue. Sans mettre en cause les projets de renforcement des services publics communaux, diverses actions pourraient être mises en œuvre afin de contenir l'évolution des dépenses de personnel, à commencer par la régularisation des mises à disposition ou la réorganisation de certaines missions.

tableau 29 : scénario de prospective corrigé

en M€	2022	2023	2024	2025	2026	Évolution
Total des produits	16,55	16,85	17,13	17,29	17,45	5 %
Total des charges	14,09	14,68	14,93	15,17	15,43	9 %
CAF brute	2,28	1,99	2,03	1,95	1,85	- 19 %
Annuité	1,19	1,16	1,14	1,05	1,01	- 15 %
CAF nette	1,09	0,83	0,73	0,57	0,36	- 67 %
Recettes d'investissement hors emprunt	1,12	1,16	1,27	1,41	1,44	29 %
Emprunt	0,00	2,54	2,72	2,39	3,66	-
Dépenses d'équipement	3,49	4,35	4,55	4,20	5,30	52 %
Autres dépenses d'investissement	0,18	0,18	0,18	0,18	0,18	0 %
Fonds de roulement	1,97	1,97	1,97	1,97	1,97	0 %
Encours de dette	8,02	9,39	10,81	11,83	14,01	75 %
Capacité de désendettement	3,50	4,71	5,30	6,10	7,60	-

Source : CRC, à partir des données transmises par la commune

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

En étendant le champ d'exercice de ses missions, la commune a renforcé sa capacité d'action. Cette évolution a eu pour corollaire une croissance très significative des effectifs municipaux, notamment due à la hausse du nombre d'agents contractuels, dont certains ont été recrutés dans des conditions irrégulières. La montée en puissance des fonctions supports (finances et ressources humaines) qui aurait dû accompagner ces changements n'est cependant pas intervenue, ce qui place désormais la commune face au risque d'une crise de croissance.

Ce risque est d'autant plus important que des insuffisances ont été constatées au niveau de l'encadrement intermédiaire des services de la commune, résultant de déficiences dans l'organisation et de la vacance persistante de certains emplois de direction, alors même que la proportion d'agents de catégorie A a augmenté au cours de la période.

Or, la croissance des effectifs communaux devrait se poursuivre, du fait notamment des projets envisagés pour le développement de la politique de la petite enfance, renforçant ainsi la contraction de la capacité d'autofinancement. Afin de mener à bien les projets d'investissement annoncés, la commune pourrait être conduite à initier une hausse raisonnée du recours à l'emprunt tout en œuvrant à la maîtrise de ses charges, au premier rang desquelles figurent les dépenses de personnel.

ANNEXES

annexe 1 : données relatives à la taxe d'habitation	58
annexe 2 : données relatives à la taxe sur le foncier bâti	58
annexe 3 : données relatives à la DGF	59
annexe 4 : données relatives à l'autofinancement et à l'investissement	59
annexe 5 : données relatives à la nature des investissements.....	59
annexe 6 : comparatif des immobilisations corporelles et des immobilisations en cours.....	60
annexe 7 : données relatives aux dépenses de personnel	60

annexe 1 : données relatives à la taxe d'habitation

tableau 30 : comparatif des bases, taux et produits de la taxe d'habitation par rapport aux communes de la strate démographique 10 000 - 20 000 habitants

	2016	2017	2018	2019	2020	Ratio 2016	Ratio 2020	Ratio moyen
Bases nettes imposées au profit de la commune								
<i>En milliers d'euros</i>	13 840	14 167	14 459	14 905	14 903			
Euros par habitant	1 066	1 110	1 118	1 147	1 114	76 % de la moyenne de la strate	76 % de la moyenne de la strate	78 % de la moyenne de la strate
Moyenne de la strate	1 397	1 400	1 402	1 441	1 470			
Taux								
Taux voté	18,69 %	10,27 %	10,27 %	10,27 %	10,27 %	113 % de la moyenne de la strate	62 % de la moyenne de la strate	72 % de la moyenne de la strate
Moyenne de la strate	16,61 %	16,71 %	16,68 %	16,66 %	16,68 %			
Produit								
<i>En milliers d'euros</i>	2 587	1 455	1 485	1 531	1 531			
Euros par habitant	199	114	115	118	114	86 % de la moyenne de la strate	47 % de la moyenne de la strate	56 % de la moyenne de la strate
Moyenne de la strate	232	234	234	240	245			

Source : CRC, à partir du site impots.gouv.fr

annexe 2 : données relatives à la taxe sur le foncier bâti

tableau 31 : comparatif des bases, taux et produits de la taxe sur le foncier bâti par rapport aux communes de la strate démographique 10 000 - 20 000 habitants

	2016	2017	2018	2019	2020	Ratio 2016	Ratio 2020	Ratio moyen
Bases nettes imposées au profit de la commune								
<i>En k€</i>	12 140	12 332	12 751	13 056	13 288			
Euros par habitant	935	966	986	1 005	993	70 % de la moyenne de la strate	70 % de la moyenne de la strate	72 % de la moyenne de la strate
Moyenne de la strate	1 333	1 343	1 351	1 384	1 415			
Taux								
Taux voté	30,03 %	30,03 %	30,03 %	30,03 %	30,03 %	132 % de la moyenne de la strate	133 % de la moyenne de la strate	133 % de la moyenne de la strate
Moyenne de la strate	22,74 %	22,67 %	22,67 %	22,58 %	22,56 %			
Produit								
<i>En milliers d'euros</i>	3 646	3 703	3 832	3 924	3 991			
Euros par habitant	281	290	296	302	298	93 % de la moyenne de la strate	93 % de la moyenne de la strate	95 % de la moyenne de la strate
Moyenne de la strate	303	304	307	313	319			

Source : CRC à partir du site impots.gouv.fr

annexe 3 : données relatives à la DGF

tableau 32 : comparatif des produits de la DGF par rapport aux communes de la strate démographique 10 000-20 000 habitants

	2016	2017	2018	2019	2020	Ratio 2016	Ratio 2020	Ratio moyen
En € par habitant	212	208	212	216	218	114 % de la moyenne de la strate	124 % de la moyenne de la strate	119 % de la moyenne de la strate
Moyenne de la strate	186	177	178	177	176			

Source : impots.gouv.fr

annexe 4 : données relatives à l'autofinancement et à l'investissement

tableau 33 : comparatif de l'autofinancement et de l'investissement de Moissac et des communes de sa strate démographique

Moissac / Moyenne des communes de la strate 10 000-20 000 hab.	Produits de fonctionnement	Charges de fonctionnement	CAF brute	CAF nette	Dépenses d'investissement
En € par habitant	91 % de la moyenne de la strate	92 % de la moyenne de la strate	106 % de la moyenne de la strate	100 % de la moyenne de la strate	88 % de la moyenne de la strate
En % des produits CAF	-	-	115 % de la moyenne de la strate	106 % de la moyenne de la strate	-

Source : impots.gouv.fr

annexe 5 : données relatives à la nature des investissements

tableau 34 : projection de la nature des investissements de la commune à partir de ses dix principales opérations annuelles

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total
Total dépenses d'équipement (hors subventions d'équipement)	3 133 220	2 678 558	3 598 329	3 379 728	2 575 866	2 788 230	18 153 931
Somme des 10 opérations les plus importantes	2 603 715	1 647 461	2 635 609	2 071 772	1 634 416	1 600 067	12 193 040
Part des 10 opérations les plus importantes dans le total	83 %	62 %	73 %	61 %	63 %	57 %	67 %
Montant des opérations courantes dans celles-ci	2 291 212	1 518 811	1 652 061	1 720 812	1 478 277	881 692	9 542 865
Part des opérations courantes dans celles-ci	88 %	92 %	63 %	83 %	90 %	55 %	78 %

Source : CRC, à partir des pièces transmises par la commune

annexe 6 : comparatif des immobilisations corporelles et des immobilisations en cours

tableau 35 : comparatif des ratios c. 21/c. 23 de Moissac et Castelsarrasin

Compte	Nature	Total	Ratio 23/21	23 / (23+21)
MOISSAC				
21	Imm. corp.	13,2 M€	96 %	49 %
23	Imm. en cours	12,7 M€		
CASTELSARRASIN				
21	Imm. corp.	5,1 M€	830 %	89 %
23	Imm. en cours	42,2 M€		

Source : CRC, à partir des comptes administratifs des communes

annexe 7 : données relatives aux dépenses de personnel

tableau 36 : comparatif de la part des charges de personnel dans le total des charges de la commune de Moissac avec celle des communes de la même strate démographique

Montants en €	2016	2017	2018	2019	2020	Ratio 2016	Ratio 2020	Ratio moyen	Évolution du ratio
Total des charges de fonctionnement CAF									
En € par habitant	1 080	1 131	1 014	1 172	1 089	86 % de la moyenne de la strate	93 % de la moyenne de la strate	92 % de la moyenne de la strate	7 % de la moyenne de la strate
Moyenne de la strate	1 249	1 209	1 100	1 213	1 176				
Charges de personnel									
En epar habitant	585	629	626	652	637	89 % de la moyenne de la strate	97 % de la moyenne de la strate	95 % de la moyenne de la strate	9 % de la moyenne de la strate
Moyenne de la strate	660	660	652	655	657				
En % des charges CAF	54,22	55,6	61,8	62,58	63,63	103 % de la moyenne de la strate	105 % de la moyenne de la strate	104 % de la moyenne de la strate	3 % de la moyenne de la strate
Moyenne de la strate (% CAF)	52,85	54,6	59,3	59,18	60,44				

Source : impots.gouv.fr

GLOSSAIRE

Anafi	outil d'analyse financière
CAF	capacité d'autofinancement
CCAS	centre communal d'action sociale
CGCT	code général des collectivités territoriales
CRC	chambre régionale des comptes
DGF	dotation globale de fonctionnement
€	euro
EPCI	établissement public de coopération intercommunale
EPIC	établissement public industriel et commercial
ETP	équivalent temps plein
FCTVA	fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée
FPIC	fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales
GEMAPI	gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
k€	kilo euros = millier d'euros
MAJ	association Moissac Animation Jeunes
MCV	association Moissac Culture Vibrations
M€	million d'euros
PPI	plan pluriannuel d'investissement
RTT	réduction du temps de travail
SPIC	service public industriel et commercial
TVA	taxe sur la valeur ajoutée

**Réponses aux observations définitives
en application de l'article L. 243-5 du code des juridictions
financières**

Une réponse enregistrée :

- Réponse du 12 décembre 2022 de M. Romain Lopez, maire de Moissac.

Article L. 243-5 du code des juridictions financières :

« Les destinataires du rapport d'observations disposent d'un délai d'un mois pour adresser au greffe de la chambre régionale des comptes une réponse écrite. Dès lors qu'elles ont été adressées dans le délai précité, ces réponses sont jointes au rapport. Elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs ».



Les publications de la chambre régionale des comptes
Occitanie

sont disponibles sur le site :

<https://www.ccomptes.fr/Nos-activites/Chambres-regionales-des-comptes-CRC/Occitanie>

Chambre régionale des comptes Occitanie
500, avenue des États du Languedoc
CS 70755
34064 MONTPELLIER CEDEX 2

occitanie@crtc.ccomptes.fr

 **@crococcitanie**